

Financiamiento de la Educación Especial

Modelos y casos de estudio europeos: Finlandia y España

Autor

Mario Poblete
Email: mpoblete@bcn.cl
Tel.: (56) 22 2270 1819

Nº SUP: 131825

Nota aclaratoria

Este documento es un análisis especializado realizado bajo los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y pertinencia que orientan el trabajo de Asesoría Técnica Parlamentaria para apoyar y fortalecer el debate político-legislativo. El tema y contenido del documento se encuentra sujeto a los criterios y plazos acordados previamente con el requirente. Para su elaboración se recurrió a información y datos obtenidos de fuentes públicas y se hicieron los esfuerzos necesarios para corroborar su validez a la fecha de elaboración.

Resumen

Existen **tres modelos de financiamiento** de la educación especial en los países de la Unión Europea, que son:

- i) Los gobiernos centrales financian a los establecimientos educacionales de acuerdo a un indicador relacionado con la necesidad educativa especial (NEE), que por lo general es el número de estudiantes con NEE.
- ii) Sea la fuente financiera el gobierno central o local, la distribución del financiamiento recae sobre los gobiernos locales, quienes lo pueden decidir de acuerdo a diversos criterios, que también puede incluir al número de estudiantes con NEE, o bien de acuerdo a la mantención de un estándar en torno al servicio para estudiantes NEE que el establecimiento ofrece, entre otros.
- iii) Similar al modelo anterior, existe un tercero en que la distribución recae sobre instancias subnacionales intermedias, que son las cuales reparten el financiamiento entre establecimientos educativos. En estos casos, el criterio de distribución puede ser diverso, existiendo también un criterio de acuerdo a los resultados obtenidos en cuanto a solventar las NEE del estudiantado, que se viene a sumar a los anteriormente señalados.

España sigue el modelo i), es decir, desde el gobierno central a los establecimientos, basándose en el número de estudiantes con NEE. En efecto, es el Ministerio de Educación y Formación Profesional el cual otorga financiamiento directo para la educación de estudiantes con NEE.

Finlandia sigue el modelo ii), siendo los gobiernos locales quienes deciden la distribución del financiamiento entre los establecimientos educacionales que tienen a cargo. Además, son las municipalidades las que contratan personal docente para cumplir con la declaración de la educación gratuita inclusiva en sus establecimientos educacionales, especialmente en educación básica y secundaria.

Introducción

De un país a otro, existen diferentes definiciones de necesidades educativas especiales (NEE). Algunos, como Dinamarca, solo definen unos pocos tipos de necesidades, otros como Polonia definen hasta 10 categorías, mientras que la mayoría define más de 6. Pero si bien no hay consenso en las categorías, en casi todos los países de la Unión Europea existe cierto nivel de congruencia respecto de la transición del concepto médico de minusvalía hacia un enfoque educativo de las NEE, es decir, que atiende las consecuencias de la discapacidad en el proceso educativo estudiantil. Por ello que las medidas que se implementan apuntan, por lo general a adaptaciones curriculares, entre otras formas de apoyo anexas (Agencia Europea, 2003, pp. 8-9).

En este contexto, el siguiente informe se interroga sobre las formas de financiamiento de la educación especial en la Unión Europea, focalizándose en Finlandia y España. Ambos países, cabe agregar, responden a dos modelos de financiamiento contrapuestos. Para estructurar este informe, en una primera sección, se establecen tres modelos genéricos de financiamiento que siguen los países europeos. Estos modelos, por su parte, se definen en base a dos parámetros, a saber: a) destino del financiamiento; y b) forma del financiamiento. Una vez descritos estos tres modelos, en la Sección II se estudian los dos casos de análisis. Para cada uno, se describe muy brevemente la educación especial en el país, para luego caracterizar su sistema de financiamiento a la luz de los modelos descritos en la Sección I.

Cabe señalar que este informe fue realizado en base a fuentes oficiales, ya sea normativa de los países estudiados, así como documentos de organismos internacionales.

I. Modelos de financiamiento¹

Para definir modelos de financiamiento de la educación especial, es pertinente considerar, al menos, dos parámetros. Por un lado, está el lugar de destino, es decir, a quién o a qué institución se le destina el financiamiento; mientras que, por otro lado, está la pregunta por cómo se destina ese financiamiento.

1. Destino del financiamiento.

Bajo este parámetro, puede ocurrir que los propios beneficiarios sean quienes reciban el financiamiento, a saber: estudiantes o bien a través de sus padres, madres o apoderados. Otra forma es que sean los propios establecimientos educacionales quienes lo reciban, pudiendo tratarse de establecimientos que se dedican con un gran nivel de exclusividad a la educación especial o que sean establecimientos educacionales regulares que incorporen también estudiantes con necesidades especiales. Pero también puede ocurrir que los establecimientos estén agrupados de forma territorial, en esos casos el dinero puede llegar a través de la institución que los coordina. Dentro de las alternativas, también existe que alguna unidad subnacional, como los municipios u otro tipo de gobiernos locales, sea a la que se proporciona el financiamiento.

¹ Elaborado en base a Agencia Europea (2003). Todas las citas textuales corresponde a este mismo texto.

2. Forma de asignación de recursos

Se estima que hay tres grandes formas de asignar recursos. En primer lugar, está el **‘financiamiento por aportación’** que se basa en las necesidades específicas de cada uno de los niveles educativos administrativos de la educación especial. Dicho de otra manera, se focaliza en el número de estudiantes con NEE de algún establecimiento o unidad subnacional o regional, es decir, el financiamiento se funda en las necesidades, expresadas o cuantificadas, del estudiantado. En segundo lugar, otro modo es el **‘financiamiento por rendimiento’** que se basa en los servicios ofrecidos por el establecimiento o unidad subnacional, y no por las necesidades especiales de estudiantes. En otras palabras, los fondos que se destinan bajo este esquema se entregan a condición de desarrollar o mantener una cantidad de servicios concretos de educación especial. En tercer lugar, está el **‘financiamiento por resultados’**, es decir, se entrega el financiamiento a condición que se cumplan, por ejemplo, ciertos resultados de aprendizajes de estudiantes con NEE.

3. Modelos

En base a estos dos parámetros, y al observar diversos casos, surgen tres modelos de financiamiento para la educación especial.

- Gobiernos centrales financian de acuerdo a necesidades a nivel de centros específicos

En ciertos países, una gran proporción de estudiantes con NEE son agrupados en establecimientos educacionales específicos, financiados por el gobierno central. Por lo general, en estos se implementa una fórmula de aportación, a saber: el financiamiento se basa el grado de necesidades estudiantiles. Así, “(...) los gobiernos financian centros especiales según sus necesidades. El indicador de la ‘necesidad’ aquí es el número de alumnos con necesidades especiales” (p. 25).

- Gobiernos locales deciden la distribución financiera específica entre establecimientos

En otros países, el gobierno central destina el dinero a los gobiernos locales a través de un pago único, siendo estos quienes distribuyen el financiamiento entre los establecimientos que tienen a su cargo. Si bien la transferencia del gobierno central al local puede basarse en montos fijos preestablecidos —lo que se denominó financiamiento por rendimiento—, incluso independiente del número de estudiantes con NEE, los gobiernos locales “(...) pueden utilizar los indicadores basados en las necesidades, pero también otro tipo de procesos de distribución” (p. 26). Son también los gobiernos locales quienes deben decidir si distribuyen a establecimientos que imparten educación especial específicamente, o bien lo hacen a establecimientos regulares que poseen programas de inclusión.

- Instancias intermedias deciden la distribución financiera específica entre establecimientos

El gobierno central entrega financiamiento a otros estratos, superiores a un gobierno local, quienes son los que distribuyen el dinero destinado a la educación especial entre los establecimientos. La

distribución que realizan estas instancias intermedias de administración pública, es diversa. Puede ser de acuerdo a la severidad de las NEE o de acuerdo a la promoción de los servicios de integración en establecimientos regulares. El financiamiento puede tener un enfoque por rendimiento, es decir, los establecimientos reciben financiamiento sin tener en cuenta el número de estudiantes con NEE; o bien de aportación, es decir, “(...) cuantas más necesidades tenga un alumno, más dinero se le destina” (p. 27).

II. Casos

1. Finlandia²

En Finlandia, el estudiantado, sin excepción, tiene el derecho de recibir una educación que provea **bienestar gratuito** (Section 9(4) of the Pupil and Student Welfare Act: 1287/2013). Esto significa promover y mantener el buen aprendizaje de cada estudiante, así como su bienestar psicológico, social y físico. A su vez, los principios que la componen son la confidencialidad, una actitud respetuosa hacia el estudiantado y la promoción de su participación. En esta línea, la cooperación intersectorial es un aspecto clave. De hecho, la administración educativa, la de salud y la del bienestar social desarrollan el bienestar estudiantil de forma cooperativa, asegurando su efectividad y coherencia. Es más, el bienestar estudiantil es implementado en conjunto con los propios estudiantes y sus apoderados, tomando en consideración la edad y capacidades del estudiantado.

Cabe agregar que estos principios de **bienestar estudiantil** y su implementación se extienden de modo continuo desde la pre-básica hasta la secundaria, buscando funcionar estos niveles como un todo en cuanto al bienestar. En consecuencia, el proveedor educativo designa un grupo directivo para estos fines. En relación a problemáticas de algún estudiante, un grupo experto es conformado para responder a estos en cada caso. Todos estos grupos son multiestamentales, incluyendo a docentes, representantes de la atención médica escolar, así como servicios de psicología y trabajo social (Section 5(1) of the Pupil and Student Welfare Act).

Complementariamente, pueden existir estudiantes que necesiten apoyo en circunstancias especiales, tales como aquellas relacionadas con una enfermedad o cuando se padecen circunstancias adversas en el diario vivir. En esos casos, la educación puede proveerse en hospitales o casas comunitarias. En el primero de los casos, por ejemplo, la autoridad local del hospital es la responsable de proveer lo necesario para la enseñanza de sus pacientes.

En este contexto, el estudiantado con NEE recibe educación también gratuita. Y, desde luego, este estudiantado accede a servicios especiales de bienestar y apoyo, en la medida que ello sea esencial para sus estudios. Además, pueden recibir servicios de rehabilitación adecuados a las discapacidades presentadas, libros y materiales estudiantiles también especiales, todos estos gratuitos. En Finlandia,

² Elaborado en base a EURYDUCE (2021a).

estudiantes con NNE que permanezcan en residencias escolares recibirán pensión completa y equipamiento gratuito. Además, podrán viajar a casa los fines de semana de forma gratuita.

1.1. Financiamiento en Finlandia de la educación inclusiva³

De los modelos arriba indicados, Finlandia responde esencialmente al segundo modelo, es decir, son los gobiernos locales quienes deciden la distribución del financiamiento entre los establecimientos educacionales que tienen a cargo. En este país, además, la gran parte del sistema de establecimientos educativos tiene una dependencia pública.

En la **educación pre-básica**, la responsabilidad financiera recae sobre el Estado (25%), así como en ingresos por impuestos a nivel local y algunos aranceles a las familias. Estos aranceles, que a nivel pre-básico no superan el 15% del financiamiento total, se calculan de acuerdo al tamaño e ingreso familiar, siendo libre de aranceles para familias de bajos ingresos. En el caso de la pre-básica, docentes y cuidadores son contratados por las municipalidades y, en los territorios donde existen, por establecimientos privados. Sus salarios son determinados de forma colectiva mediante acuerdo entre sindicatos y empleadores públicos locales.

En cuanto a la **educación básica y secundaria**, esta es cofinanciada entre la autoridad local y el gobierno central. Las autoridades locales aportan alrededor del 58% del costo de la educación básica, secundaria y también a la vocacional y técnica. El gobierno central, además de aportar el 42% restante, entrega otros subsidios para la educación y su desarrollo, por ejemplo, para la construcción de algún inmueble que se requiera. Las autoridades locales o, cuando es el caso, un consorcio de municipalidades proveen educación básica y secundaria. Las instituciones privadas, por su parte, están bajo supervisión pública, esto es: deben aplicar el currículum nacional y el esquema de calificaciones que entrega la Agencia Nacional de Educación. Estos centros privados reciben, también, el mismo nivel de financiamiento público que los establecimientos públicos. En cuanto al personal, docentes y directores son empleados por las municipalidades. Al igual que en la educación pre-básica, sus salarios son determinados bajo un acuerdo colectivo entre sindicatos y representantes de las autoridades locales.

2. España⁴

De acuerdo a la Ley de Educación de 2006, modificada por la Ley sobre Calidad de la Educación de 2013, estudiantes con NEE son aquellos que enfrentan “(...) barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje, derivadas de discapacidad o de trastornos graves de conducta, de la comunicación y del lenguaje, por un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, y que requiere determinados apoyos y atenciones educativas específicas para la consecución de los objetivos de aprendizaje adecuados a su desarrollo” (Artículo 73).

³ Elaborado en base a Agencia Europea (2020).

⁴ Elaborado en base a EURYDUCE (2021b).

En los establecimientos educaciones generales se provee educación inclusiva donde se desarrollan medidas para abordar las NEE, tomando en consideración el número total de estudiantes que asisten a un establecimiento. Estas medidas, dependiendo del nivel de apoyo para estudiantes, pueden ser ordinarias o extraordinarias.

Las **medidas ordinarias** son aquellas que afectan la organización del establecimiento en los aspectos grupales y metodológicos, abordando la diversidad sin modificar los elementos prescritos en el currículo educativo. En consecuencia, estas medidas no modifican sustancialmente los objetivos, contenidos, criterios de evaluación, estándares de aprendizaje o destrezas básicas. Asimismo, estas medidas no requieren de evaluaciones psico-pedagógicas previas, de modo que pueden afectar a todo el cuerpo estudiantil y modificar los elementos no obligatorios de currículum.

Las **medidas extraordinarias** están enfocadas en responder a NEE específicas, complementando así a las medidas ordinarias. Estas dialogan con las medidas tomadas en un establecimiento para responder a las NNE específicas de estudiantes, pudiendo involucrar la organización de recursos materiales y humanos específicos. Estas están dirigidas a estudiantes con mayores dificultades en el aprendizaje que otros, debido a diferentes razones. Por ello que se requiere de este refuerzo que proporcionan medidas extraordinarias que movilizan recursos específicos dependiendo del caso. La implementación de estas medidas, a su vez, requiere de un diagnóstico previo de las NEE en el establecimiento, a través de una evaluación psico-pedagógica. Además, el monitoreo continuo es necesario para ir adaptando las decisiones tomadas, así como para permitir el acceso de estudiantes con NEE específicas al currículo y a la educación ordinaria en la mayor medida posible. Cabe agregar que las medidas extraordinarias son solo aplicadas a la educación obligatoria, esto es, estudiantes de los 6 a los 16 años de edad, siendo autorizados por la autoridad educativa correspondiente.

2.1. Financiamiento en España de las NEE⁵

España, en general, responde al primer modelo de financiamiento, es decir, mediante el gobierno central y en base al número de alumnos y sus discapacidades.

Las familias con hijos e hijas con NEE pueden recibir ayuda social así como apoyo para la educación de estos. El Ministerio de Educación y Formación Profesional ofrece anualmente financiamiento directo para la educación de estudiantes, así como para las familias de estudiantes con NEE, específicamente quienes poseen: discapacidad; trastornos graves del comportamiento (incluidos estudiantes con déficit atencional con hiperactividad que requiere apoyo especializado); trastorno del espectro autista, entre otros. Así, la asistencia estatal cubre el costo de aranceles, transporte (solo en el 50% de los casos con discapacidad motora sobre el 65%), comidas, residencia, libros y material escolares.

Para ser elegible, el ingreso de la familia no debe exceder un umbral económico definido en las convocatorias, mientras que los postulantes deben seguir los siguientes requerimientos:

⁵ Elaborado en base a EURYDUCE (2021c).

- Poseer un certificado que acredite la necesidad específica de apoyo académico
- Haber cumplido dos años antes del 31 de diciembre del año anterior a la solicitud.
- Estar inscrito en alguno de los niveles educativos: infantil, primaria, secundaria obligatoria, ciclos formativos intermedios y avanzados, artístico-profesional, formación profesional básica, transición a programas de adultos, otros programas de formación profesional.

En el caso de que familias grandes que no cumplen con los requisitos económicos, existe la posibilidad de obtener un subsidio para apoyar NEE. Esto solo cubre transporte urbano e interurbano, así como apoyo para las comidas, no estando sujeto a umbrales de ingreso. Estudiantes beneficiados solo pueden recibir un monto máximo de 913 euros por asistencia a programas específicos. Aunque estos estudiantes no están libres de cargo por la administración educacional. Quienes son elegibles para esta ayuda deben cumplir los siguientes requisitos:

- Poseer un certificado que indique cuál es la necesidad específica que será apoyada en un estudiante.
- Haber cumplido 6 años antes del 31 de diciembre de año previo a la postulación.
- Estar inscrito en uno de los siguientes niveles educativos: primaria, secundaria obligatoria, ciclos formativos intermedios y avanzados, artístico-profesional.

Si en los casos que ya existen subsidios públicos para cubrir alguna NEE, o bien existen transferencias monetarias directas a los establecimientos para cubrir alguna NEE, estas ayudas financieras no aplican.

Referencias

AGENCIA EUROPEA para el Desarrollo de la Educación Especial (2003). *Necesidades Educativas Especiales en Europa*. Disponible en: https://www.european-agency.org/sites/default/files/special-needs-education-in-europe_sne_europe_es.pdf

Finlandia

AGENCIA EUROPEA para el Desarrollo de la Educación Especial (2020). *Country information for Finland - Financing of inclusive education systems*. Disponible en: <https://www.european-agency.org/country-information/finland/financing-of-inclusive-education-systems>

EURYDUCE (2021a). *Finland. Early Childhood and School Education Funding*. Disponible en: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-25_en

FINLEX. *Pupil Education and Welfare Act 1287/2013*. Disponible en: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2013/en20131287>

España

EURYDUCE (2021b). *Spain. Special Education Needs Provision within Mainstream Education*. Disponible en: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/special-education-needs-provision-within-mainstream-education-70_en

EURYDUCE (2021c). *Spain. Early Childhood and School Education Funding*. Disponible en: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-79_en

LEY ORGÁNICA 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-7899-consolidado.pdf>

LEY ORGÁNICA 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12886-consolidado.pdf>

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)