

# Presupuestos 86 de educación

Los Presupuestos del MEC y de sus organismos autonómicos son analizados en este artículo, tanto desde un punto de vista orgánico (dependencias administrativas) como por programas y funciones. Se pormenorizan los capítulos de inversiones, subvenciones y Becas, entre otros, al mismo tiempo que se muestran los rasgos principales de los programas de Preescolar, EGB, Medias y Universidad. Se llega a una conclusión: El Estado gasta poco, y cada vez menos, en educación.

Ignacio Liberal Prado

## I. EL PRESUPUESTO DEL ESTADO Y EL GASTO DE EDUCACION. DATOS GENERALES

**I.A.** A la hora de considerar el gasto educativo en el Presupuesto del Estado de 1986 deben tenerle en cuenta tres aspectos:

1.º La presentación novedosa del gasto por funciones -y dentro de éstas, subfunciones y programas-, es decir, agrupar las partidas-según la función a la que se destinen.

2.º Se ha producido una reorganización administrativa en el MEC, por la cual éste incorpora a su estructura varios organismos autónomos, con presupuesto propio; de este modo desaparecen el INAPE (Instituto Nacional de Asistencia y Promoción del Estudiante), el Servicio de Publicaciones, el Patronato de Promoción de Formación Profesional y el Instituto Nacional de Educación Especial, incorporándose su presupuesto al MEC.

3.º Debe minorarse, para llevar a cabo una comparación en términos homogéneos, el montante de las partidas que en el presupuesto de 1985 representaban el gasto de las Universidades catalanas, vascas y valencianas, puesto que han sido transferidas a sus Comunidades Autónomas.

Esta última operación no se ha tenido en cuenta en la elaboración de los datos generales que sobre el gasto educativo ofrece el presupuesto, a pesar de que las propias denominaciones de las partidas comparadas lo dieran a entender (la que representa el presupuesto de 1985 se titula «Presupuesto inicial del 85, *menos transferencias a Comunidades Autónomas*»), lo que ha dado lugar a frecuentes confusiones en cuanto a la verdadera magnitud del gasto educativo en el presupuesto de 1986.

**I.B.** El gasto que en la función educación realizará, según el proyecto de presupuestos para 1986, objetivo de estas líneas, el Estado (Administración Central) y los organismos autónomos de él dependientes e incluido el presupuesto de la Seguridad Social, ascenderá a 521.464.229 miles de pesetas, de los 12.238.898 millones de pesetas que suman los presupuestos del Estado, con sus organismos autónomos y gastos en Seguridad Social, consolidados. Es decir, un 4,26 del total. A la función Investigación se dedica el 0,68 por 100 del total, mientras que a la defensa, por ejemplo, se dedica el 4,95 por 100.

Pero si usamos como criterio, no la función educativa (o investigadora o defensa), sino el gasto realizado por el MEC y los organismos autónomos a él adscritos (es decir, contando las partidas dedicadas, por ejemplo, a investigación o cooperación para el desarrollo que realiza el MEC) y como total que referimos el presupuesto del Estado (Administración central) y sus organismos autónomos, la cuantía sería la siguiente: (Ver tabla).

Este incremento del 5,7 por 100 debe ser corregido al tomar como base con que comparar el presupuesto de 1986, no los 548.241 que suponen el crédito inicial, sino el resultado de restarle los aproximadamente, 27.000 millones que representaban el gasto de las universidades transferidas este año y que no aparecen en el nuevo presupuesto, con lo que el incremento sería del 11,07 por 100 y el tanto por ciento dedicado a educación se mantendría en el 6,5 por 100 del total. Es decir, un incremento que supone una congelación real del gasto, si tenemos en cuenta las tasas de crecimiento del IPC y del PIB previstas por el Gobierno; pero una disminución en varios puntos si, y ojalá no sea así, los cálculos de crecimiento de esas tasas efectuados por la C.S. de CC.OO., se cumplen.

**I.C.** Si consideramos dentro del total que representan el gasto del Estado y sus Organismos Autónomos (9.224.784 millones de pesetas), lo dedicado a la **función** educativa, el incremento es del 3,9 y una vez hecha la corrección antes aludida (minoración en el presupuesto del 85 de las partidas de las Universidades transferidas) el incremento se aproximará al 10 por 100, un 5,7 por 100 del total.

En conclusión, dentro de un presupuesto general que se incrementa en un 10,2 por 100 (es decir, congelación en términos reales), y que se caracteriza por una fuerte caída de la inversión, mínimas subidas en el capítulo de personal y recorte en los gastos corrientes y de servicio, el presupuesto dedicado a educación va a cumplir estas líneas generales con la peculiaridad de la fuerte demanda actual en enseñanzas medias y universitarias, a lo que debemos unir los importantes problemas pendientes en diversos sectores (escuelas infantiles, centros en crisis, etc.) a los que debe hacerse frente.

## **II. ANALISIS DEL GASTO EDUCATIVO. SU DISTRIBUCION POR CAPITULOS**

### **II.A Cifras Generales**

La distribución del citado incremento del 11,07 por 100 en el conjunto del gasto educativo. Su cuantía en pesetas es de 60.000 millones aproximadamente. Su reparto por capítulos nos da las siguientes cuantías. (Ver tabla)

Por programas puede decirse, en términos generales, que EGB representa el 38 por 100, enseñanzas medias el 19,6 por 100 y enseñanzas universitarias el 18 por 100 del total.

### **II.B. El capítulo de personal**

Ahora bien, ¿cómo debe valorarse la distribución del incremento en las distintas partidas y cuáles han sido los criterios empleados por el MEC en la determinación de las prioridades en el gasto? Desde un punto de vista sindical serían fundamentales los incrementos de personal y, dentro de las subvenciones, las partidas dedicadas al pago de los salarios. Pero aún así habría que matizar a qué cuerpos de profesores y en qué proporción. Desde un punto de vista social son fundamentales los incrementos en los gastos de funcionamiento de los centros (compra de bienes y servicios) y, sobre todo, las inversiones, así como una política clara de subvenciones. Desde una consideración por programas habría quien optara por reforzar los niveles obligatorios o, por el contrario, tratar de extender los no obligatorios. ¿Cuál es la realidad en el proyecto de presupuesto?

El Gobierno, con un incremento total que, recordemos, supone de hecho una congelación de la cuantía, ha redistribuido el gasto, incrementando fuertemente las partidas de personal universitario, no tanto por la ampliación de sus plantillas, cuanto por la dotación de créditos para la homologación de sus haberes (que supone un incremento de los mismos) y para la transformación de plazas (convirtiéndolas en plazas de catedráticos y profesores titulares). De los 42.000 millones de pesetas en que se incrementa el capítulo de personal del presupuesto de 1986, y que suponen las dos terceras partes de todo el incremento, aproximadamente la mitad corresponden a la subida del 7,2 por 100 en los salarios de los

funcionarios y el resto, por partes iguales, a la ampliación de las plantillas en los niveles no universitarios y a la consecución de los objetivos, ya mencionados, en el ámbito universitario.

### **II.C. Los gastos en bienes y servicios**

Los gastos en bienes y servicios, fundamentales para el funcionamiento de los centros aumentan en el 12,8 por 100, pero, de nuevo, su distribución no es homogénea. Frente al escandaloso recorte que se hace en los niveles no universitarios, salvo Preescolar en donde suben un 33 por 100, los gastos de las enseñanzas universitarias se incrementan por encima de la media. Así en EGB suben un 8,3 por 100, en enseñanzas medias, muy significativos por su volumen, suben un 4,2 por 100, en Educación Especial bajan el 46,4 por 100 a causa de la «integración», etcétera. Ello significará que los institutos de BUP y FP que son los que dependen en mayor medida para su funcionamiento de los fondos consignados en este capítulo tendrán por delante un año de escasez y penuria.

### **II.D. Las subvenciones**

Las transferencias corrientes externas crecen en un 9,5 por 100 aproximadamente. Por su significado y cuantía podemos señalar las siguientes: (Ver tabla)

Un mínimo comentario obliga a detenerse en los siguientes puntos:

a) Educación Especial. Este incremento parece deberse a una claudicación del sector público en sus obligaciones respecto de este nivel educativo, dado que, paralelamente al fuerte incremento de las subvenciones, hay una disminución de las inversiones del orden del 16 %.

b) Becas. El incremento de esta partida -que aparece por primera vez este año en este capítulo- se debe a una política decidida de compensación de los incrementos de las tasas (matrículas) con incrementos mayores en las becas, aumentando también su número. Su distribución por niveles no es, como veremos en su programa, homogénea.

c) EGB. Las subvenciones a la EGB merecen explicación detenida. Su cuantía aumenta globalmente en un 6 % y siendo, sin embargo, el incremento de un 25 % en cada centro. Ello da idea del número de centros que han quedado sin subvención. ¿Cuál es la justificación del MEC respecto a esta decisión?, ¿cuáles sus planes?

Este año, por primera vez, y anticipando la futura norma sobre conciertos, se incluyen, en el proyecto de ley de presupuestos, los módulos y cuantía de la subvención en un anexo.

## **ANEXO IV**

### **Módulos económicos de distribución de fondos públicos para sostenimiento de Centros Concertados**

Conforme a lo dispuesto en el artículo de esta Ley, los importes anuales y desglose de los módulos económicos por unidad escolar en los Centros Concertados de los distintos niveles y modalidades educativas, que entrarán en vigor de acuerdo con las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos, quedan establecidos de la siguiente forma:

#### **EGB**

Gastos del personal docente, incluidas cargas sociales . . . . .	1.753.418
Otros gastos . . . . .	424.844
Gastos variables (Antigüedad, dirección, sustitución) . . . . .	<u>353.644</u>
Importe total anual . . . . .	2.531.906

### **Educación Especial (Niveles obligatorios y gratuitos)**

#### Disminuidos psíquicos:

Salarios del personal docente, incluidas cargas sociales . . . . .	1.753.418
Otros gastos . . . . .	424.844
Gastos de personal complementario (Logopedas, Fisioterapeutas y Cuidadores) . . . . .	814.752
Gastos variables (Antigüedad, dirección, sustitución) . . . . .	<u>353.644</u>
Importe total anual . . . . .	3.346.658

#### Disminuidos físicos:

Salarios del personal docente, incluidas cargas sociales . . . . .	1.753.418
Otros gastos . . . . .	424.844
Gastos de personal complementario (Logopedas, Fisioterapeutas y Cuidadores) . . . . .	1.741.622
Gastos variables (Antigüedad, dirección, sustitución) . . . . .	<u>353.644</u>
Importe total anual . . . . .	4.273.528

#### Autistas:

Salarios del personal docente, incluidas cargas sociales . . . . .	1.753.418
Otros gastos . . . . .	424.844
Gastos de personal complementario (Logopedas, Fisioterapeutas y Cuidadores) . . . . .	1.110.890
Gastos variables (Antigüedad, dirección, sustitución) . . . . .	<u>353.644</u>
Importe total anual . . . . .	3.642.796

### **Formación Profesional de Primer Grado**

#### Ramas Industrial y Agraria:

Gastos del personal docente, incluidas cargas sociales . . . . .	2.153.570
Otros gastos . . . . .	674.128
Gastos variables (Antigüedad, dirección, sustitución) . . . . .	<u>335.302</u>
Importe total anual . . . . .	3.163.000

#### Ramas Servicios:

Gastos del personal docente, incluidas cargas sociales . . . . .	2.268.918
Otros gastos . . . . .	589.633
Gastos variables (Antigüedad, dirección, sustitución) . . . . .	<u>335.302</u>
Importe total anual . . . . .	3.078.505

### Formación Profesional de Segundo Grado

Ramas Administrativas y Declinación:

Gastos del personal docente, incluidas cargas sociales . . . . .	2.268.918
Otros gastos . . . . .	592.285
Gastos variables (Antigüedad, dirección, sustitución) . . . . .	<u>384.398</u>
Importe total anual . . . . .	3.078.505

Restantes Ramas:

Gastos del personal docente, incluidas cargas sociales . . . . .	2.268.918
Otros gastos . . . . .	676.780
Gastos variables (Antigüedad, dirección, sustitución) . . . . .	<u>384.398</u>
Importe total anual . . . . .	3.330.096

### Centros de bachillerato unificado y polivalente y curso de orientación universitaria procedentes de antiguas secciones filiales

Gastos del personal docente, incluidas cargas sociales . . . . .	2.360.033
Otros gastos . . . . .	607.600
Gastos variables (Antigüedad, sustitución) . . . . .	<u>55.380</u>
Importe total anual . . . . .	3.023.313

En la justificación del gasto el Gobierno ha dejado claras sus intenciones: con este presupuesto se van a llevar a cabo subvenciones con dos políticas distintas: la primera, prórroga del actual sistema, hasta el 31 de agosto de 1986. La segunda, tras la promulgación de la norma sobre los conciertos, desde el 1 de septiembre al fin del ejercicio 86. Así se pasará de 45.382 unidades concertadas hasta el 31 de agosto (8.000 del A y 2.000 del B). Quedando el resto bajo la denominación de concierto singular. Sus cuantías serán:

Plena	2.531.906	
Singular A	2.364.906	Por unidad
Singular B	2.107.062	

### II.D. Inversiones y transferencias de capital

A pesar de que en la justificación de los programas se hable -como es el caso del de EGB- del «mantenimiento de la calidad de la enseñanza» y de «la creación de puestos escolares públicos», lo cierto es que con una caída de la inversión en siete puntos se mantiene una política que, ante la fuerte demanda existente de plazas de bachillerato y universidad, hace dejación de su verdadero papel de garante del derecho a la educación.

En concreto y ciñéndonos al presupuesto de la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar (J.C.I.E.E.), que es la que realizará la gran mayoría de las inversiones, éste decrece en un 6,5 % (y ello sobre el presupuesto inicial de 1985 y sin contar con la dificultad de llevar a cabo este año una ampliación de su cuantía con cargo al AES); otra cosa será hablar del nivel de ejecución de lo presupuestado.

Por, programas, se distribuye de este modo:

<b>Programa</b>	<b>Sobre 1985</b>
EGB .....	2,6%
Preescolar .....	-61,8%
E. Medias .....	-4,6 %
Universidad .....	8,1 %
E. Especial .....	-15,7%
E. Artísticas .....	22,8%
E. Integradas .....	-25,7%
E. Compensatoria .....	-16,1%
E. Náuticas y Aeronáuticas .....	-46,2%

Si tenemos en cuenta que con estos porcentajes se debe hacer frente no sólo a la construcción de puestos escolares (nuevos o de reposición), sino al equipamiento de los recién construidos o a la renovación del equipo en mal estado, queda claro en qué para la intención de mejora y de dotación de los medios necesarios en una enseñanza de calidad. Si a ello unimos los incrementos de matrícula previstos -de un 3 en la Universidad y por lo que se sabe, desbordados- y no previstos -en los demás niveles, pero importantes en BUP tendremos una idea aproximada de la falta de proporción entre medios y fines en la política del Gobierno en este tema.

La necesaria planificación de la actuación del sector público está todavía muy lejos, a pesar de afirmaciones como la siguiente, recogida del texto de los presupuestos: **«se establecerá un mecanismo de programación de la oferta educativa, que unifique la oferta escolar con fondos públicos, dentro de una red integrada, poniendo fin al despilfarro y a la desigualdad en la ubicación de los colegios»**. Estas afirmaciones, cuando se las coloca al lado no sólo del exiguo presupuesto para la inversión, y de la carencia en la LODE de mecanismos de integración en la red pública de los **centros** (que no plazas) privados concertados, sino también del elevado número de centros en crisis, pueden llegar a convertirse en justificantes de una política de reflujo a la escuela privada de las solicitudes de alumnos que buscan una escuela pública.

En resumen, la caída de las inversiones educativas es especialmente grave por varias razones:

- 1.º Abunda en el descenso generalizado de las inversiones del sector público.
- 2.º Las inversiones educativas mantienen una baja proporción entre la cuantía de la inversión y el puesto de trabajo creado.
- 3.º No hay planificación en la gestión de la oferta de las plazas actualmente existentes, ni en los criterios para la creación de nuevas plazas.
- 4.º Impide realizar, aún con tasas de natalidad favorables, promesas electorales como la escolarización al 100 por 100 de los niños de 4 y 5 años y paliar la falta de puestos para jóvenes de 14 y 15 años.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Para definir el gasto educativo podemos usar, entre otros, dos criterios: o bien considerarlo a la luz de los fines a los que va destinado, o bien, relativamente, compararlo al del año pasado y determinar el porcentaje de incremento en términos del IPC, del PIB o en referencia al total del presupuesto. En ambos casos el presupuesto educativo previsto para 1986 se nos revela como escaso.

En el primer caso porque nos encontramos en un momento de fuerte demanda social de plazas en bachillerato y universidad y en el que el gasto educativo no ha alcanzado cotas mínimamente razonables para el modelo de sociedad al que aspiramos.

En el segundo caso porque, en términos reales y referido al PIB en incremento en 11 puntos, no llega a alcanzar ni el mero mantenimiento del nivel alcanzado por el gasto educativo en el presupuesto de 1985. Ello es aún más grave porque los otros dos grandes centros gestores del gasto educativo público: Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, sufrirán, por obra y gracia de este mismo presupuesto, recortes significativos, en sus haciendas que incidirán, a la baja, en lo destinado a educación.

La educación, hoy por hoy, no ha recibido ni recibe la atención necesaria desde el sector público.

En el próximo número de TE incluiremos el análisis por programas del Presupuesto, ya que por falta de espacio no es posible incluirlo en esta ocasión.