

Necesidades y recursos en el proyecto para la reforma del sistema educativo

Ignacio Liberal

En este documento vamos a exponer el tratamiento, que la determinación de los recursos financieros necesarios para una reforma del sistema educativo, tiene en el libro recientemente editado por el MEC, titulado «Proyecto para la reforma de la enseñanza. Propuesta para debate».

En esta ocasión vamos a centrarnos en las afirmaciones relativas a la financiación contenidas en dicho texto. Un análisis más general y sobre la base de afirmaciones del MEC distintas y más dispersas, se realizó en septiembre de 1986; fue presentado como ponencia al congreso que la FE. de CC.OO. celebró en esas fechas sobre la «reforma». Su título era «Estudio sobre la financiación de las Reformas del sistema educativo (en especial de la reforma de EE.MM.)».

I. La propuesta del MEC sobre la financiación de la reforma del sistema educativo

A lo largo de los cinco años de Gobierno socialista la posición mantenida por la Administración educativa sobre la financiación de las reformas educativas no ha variado tanto como su posición sobre los propios contenidos o calendario de aplicación de las reformas. Con las excepciones de las promesas contenidas en los programas electorales de 1982 y 1986 y de las contenidas en el plan del Ministerio de Economía y Hacienda para el período 1984-1987, el MEC ha evitado cualquier compromiso financiero. En general han preferido las grandes palabras en los debates educativos y las reducidas cifras en la aprobación de los Presupuestos generales del Estado. Al final, los recursos financieros concedidos al MEC no han permitido, por ejemplo, cumplir la promesa electoral (de 1982 y 1986) de plena escolarización de los niños de 4 y 5 años y de los jóvenes de 14 y 15 años, y se aproximan a la mitad de lo previsto para inversiones en el plan 1984/87 del Ministerio de Economía y Hacienda.

Esta situación, repetida en los grandes compromisos tanto como en los pequeños (la lista podría ser muy larga) no parece importante al MEC a la hora de fijar su posición sobre la financiación en Proyecto para la reforma que nos proponen. No hay alusión alguna al incumplimiento de compromisos anteriores, tan sólo encontramos más cautela y menos decisión a la hora de hablar de cuantías, importes y recursos.

I.A. El modelo financiero propuesto por el MEC: resumen de su cuantía y calendario

El MEC acepta, en general, que «se precisa una mayor inversión de educación, un incremento del gasto público en educación que prosiga e intensifique la tendencia apuntada en los últimos años» (pág. 14).

Como muestra de la política de incremento del gasto público educativo, ya realizada, repite la consabida cifra del porcentaje del PIB dedicado a gasto público educativo,

situándolo «en la actualidad por encima del 4% del PIB» (pág. 14), frente al 2,7% de 1982. Con todo y ello, se trataría de aproximarse a la media de la CEE, que es del 5,3%.

I.B. Calendario

¿Cuándo alcanzaría el gasto público educativo español ese porcentaje del 5,3% del PIB? El MEC se da de plazo 9 años, es decir, para 1996, dado que lo que afirma es que va a «alcanzar el porcentaje medio europeo (5,3 % del PIB) al término del despliegue de la reforma» (pág. 15). Es decir, algo menos de unos 50.000 millones de pesetas de 1987, de incremento real.

El MEC es consciente que sin esfuerzo financiero la reforma no saldrá adelante por ello afirma que «al mismo tiempo, las propuestas presentadas suponen el **compromiso que el MEC asume de aportar el esfuerzo y los recursos necesarios** para una mejora substancial del sistema educativo, de sus medios y de su infraestructura» (pág. 180).

I.C. Fines

¿A qué se dedicarán, con prioridad, los recursos?

El MEC plantea, salomónicamente, que, **por igual, a extensión** del sistema educativo (es decir: incremento de las tasas de escolarización en diversos tramos de edad) y a mejora de la **calidad** del mismo (págs. 180,94 y 112).

I.D. Tasas de escolarización

Para 1996 o, como afirma en otras ocasiones, «al filo del año 2.000» (pág. 16), el MEC promete las siguientes tasas de escolarización:

4 de cada 5 jóvenes de 18 años estarán escolarizados (80%).

3 de cada 10 jóvenes en edad universitaria estarán escolarizados (30%).

En la actualidad la escolarización es la siguiente:

4 y 5 años están escolarizados el 91,1%

4 años 84%

desglose

5 años 97%.

14 y 15 años están escolarizados el 83,2%.

16 a 19 años están escolarizados el 44,1%.

Los incrementos propuestos a conseguir en 1.996 son los de plena escolarización de las edades de 4 y 5 años, y 14 y 15 años; es decir, un 9% y un 16%, respectivamente, sobre las tasas actuales.

I.E. Calidad de la Enseñanza

(Se entiende, salvo indicación contraria, que todas las medidas tienen de plazo hasta 1996).

Educación infantil: Las principales medidas propuestas por el MEC para este nivel y que supongan un cierto esfuerzo financiero son:

1) Reciclaje del profesorado y subida de nivel del existente. El profesorado de los niños de 0 a 3 años será maestro o educador.

El profesorado de los niños de 3 a 6 años será maestro.

2) La ratio en el nivel 0-3 años será de 8 a 10 alumnos por cada aula.

3) La ratio en el nivel 3-6 años será de 25 alumnos por aula.

4) La escolarización al 100% de los niños de 4 y 5 años se garantiza para el curso 1992-1993.

Primaria (de 6 a 12 años):

1) Dotación de instalaciones de Educación física en todos los centros (pág. 181).

2) Enseñanza de un idioma extranjero desde los 10 años.

3) Reciclaje de los profesores de la secundaria obligatoria (12-14 y 14-16). ,

Formación del profesorado e investigación educativa:

1) Mayores dotaciones a los CEPs.

2) Incremento de becas de investigación educativa y de licencias de estudios.

3) Incremento de los recursos dedicados por las Universidades a la formación del profesorado.

4) Reciclaje en horas lectivas.

A estas medidas habría que añadir el incremento de las becas para los alumnos, la dotación de Servicio de Orientación, la financiación del segundo idioma, etc.

I.F. Cuantía de los recursos dedicados a la reforma

El MEC no da una cifra, ni siquiera de referencia, del importe que pueden suponer los recursos exigidos por la reforma, ni de la conveniencia de ley o plan alguno de financiación. Tampoco habla de calendario alguno. Tan sólo da la ya indicada diferencia entre el % del PIB dedicado al gasto público educativo en España y en la CEE, diferencia que se anularía en 1996. Para hacernos una idea, reducir esta diferencia en este año significaría incrementar en **medio billón** de pesetas aproximadamente el actual presupuesto de educación del MEC y demás administraciones públicas (autonómicas, locales, etc.)

II. Valoración de la propuesta del MEC: necesidades y recursos

II.A. Introducción

La propuesta del MEC sobre la financiación de la reforma del sistema educativo merece nuestra crítica por varios motivos: en primer lugar por su falta de precisión en lo que se refiere a la cuantificación del esfuerzo financiero necesario para llevar a cabo las reformas más importantes, así como por la imprecisión de su calendario; por la insuficiencia de las cuantías que se mencionan y por el error de las cifras utilizadas como punto de partida. En segundo lugar por lo que esta nueva propuesta financiera significa de marcha atrás frente a anteriores compromisos, en especial en lo que se refiere al calendario de los incrementos de las tasas de escolarización, reducción de alumnos por aula, inversiones, etc.; este retroceso significa posponer más de diez años promesas electorales del programa de las generales de 1982 y 1986 e inclusive retrasar los plazos del cumplimiento de los acuerdos firmados con los estudiantes este curso. En tercer lugar la propuesta financiera impide, por su insuficiencia, dar el salto adelante que el sistema educativo español exige, tanto en lo que se refiere a extensión del mismo como en lo relacionado con la calidad. La mejora de los gastos corrientes de los centros, la dotación de los servicios de orientación, las becas y ayudas, los programas de reciclaje y perfeccionamiento, la integración escolar, la educación de adultos, la mejora salarial de los profesores de privada y pública, la dotación de profesorado e instalaciones de Educación Física, de Idiomas, etc. son mejoras necesarias en nuestro sistema educativo y para las que no se contempla una financiación suficiente ni pronta en la propuesta del MEC.

A continuación vamos a desglosar las críticas expuestas.

II.B. Cuantía y calendario

En ninguna parte del «Proyecto para la reforma de la enseñanza» encontramos apartado alguno dedicado específicamente a la financiación de la reforma. Las declaraciones en las que el MEC se compromete a obtener los recursos necesarios para llevar adelante esta reforma abundan en las páginas introductorias y en la última parte, la dedicada al estudio del tránsito entre el actual y el sistema propuesto.

El simple recuerdo de los avatares por los que pasó la financiación de la reforma contenida en la Ley General de Educación aconsejaría un tratamiento específico y riguroso de la financiación. Sin embargo en la propuesta la única cifra global manejada alude a un porcentaje del PIB. Se trataría de lograr para 1996 el porcentaje del PIB, de la riqueza de nuestro país, que dedican de promedio los países de la CEE en 1986 a gasto público educativo. Es decir, en 1996 estaremos como la CEE en 1986. Pero lo peor es la cifra de referencia española de la que se parte. El MEC estima que el gasto público educativo supone en la actualidad más del 4% del PIB. Esta cifra es errónea. El MEC la manejó, inicialmente, frente a la Comisión de Educación de la OCDE en el reciente examen al que sometieron a nuestro sistema educativo. Para alcanzar ese porcentaje el MEC atribuye al «presupuesto global para educación, es decir, el presupuesto sumado del Estado Central y las Comunidades Autónomas»... 965.000 millones de pesetas en 1986... e incluyendo el 0,8% que dedican los Ayuntamientos nos sitúa en casi el 4% (3,92%) del PIB» (pág. 9) del resumen de la Sesión celebrada en la sede de la OCDE el 5-XI-1985).

Esta cifra es abultada. Atribuir a los Ayuntamientos unos gastos en educación cercanos a los 250.000 millones de pesetas es un error de bulto. En el propio informe enviado por el MEC a la OCDE sobre el sistema educativo español se calcula que los Ayuntamientos gastaron en educación una cifra que es 10 veces menor. Si el MEC quiere meter en ese

0,8% del PIB el gasto educativo que hacen otros ministerios (en especial la «formación ocupacional», lo que rompe la homogeneidad del concepto de «gasto educativo») su cuantía final, de acuerdo con las estimaciones que se hacen en ese mismo informe, no llegaría ni a la mitad de ese porcentaje. Estimaciones más fiables sitúan el gasto público educativo en torno al 3,3% del PIB, con lo que nuestro diferencial con la media de la CEE es mucho mayor y el esfuerzo financiero requerido para acortarlo, más importante.

De cualquier forma el montante final de una reforma tan completa no puede obtenerse de una aproximación que en 1996 se haga de la media de la CEE en 1986. La cuantía final del esfuerzo financiero de una reforma debe obtenerse por la suma final de diversas partidas. ¿Qué evaluación se contiene en la propuesta del MEC del coste de la reforma de las Escuelas Infantiles? ¿Y de la integración escolar? ¿Y de la Reforma de EE.MM.? ¿Y del reciclaje del profesorado? Nada de esto aparece en el libro. Sí que el MEC ha calculado con exactitud lo que le supondrá subvencionar el 1º y 2º de BUP de los centros privados que tienen concierto en **EGB** y sí que parecen que tienen los 11.000 millones de pesetas necesarios. Este cálculo, que no aparece en la «propuesta del MEC» nos aclara mucho sobre el sentido del esfuerzo financiero que el MEC piensa hacer: va a aumentar el período subvencionado haciendo con ello dejación del papel prioritario que le corresponde a los poderes públicos en educación. La financiación de la reforma será, como también lo fue la de la Ley General de Educación de 1970, una financiación a la escuela privada. Si el MEC mantiene su criterio, expresado ante la OCDE pero no explícito en el libro comentado, de aumentar a la par el período subvencionado y el período declarado obligatorio (situándolo de 4 a 16 años) los años subvencionados pasarían de 8 (de 6 a 14 años, el actual período obligatorio) a 12 (de 4 a 16 años), es decir **un incremento del 50% del período subvencionado.**

¿Y el calendario de aplicación de los presupuestos? Se retrasa el esfuerzo financiero porque se retrasa el esfuerzo financiero porque se retrasa la puesta en práctica de las reformas y en especial de los compromisos de extensión de la escolaridad y de mejora de las condiciones en las que se imparte la enseñanza.

La vieja promesa de escolarizar al 100% a los jóvenes de 14 y 15 años y a los niños de 4 y 5, que ya se hacía en los programas electorales de 1982 y 1986 y en la generalización de la reforma de EE.MM. que se ha experimentado, sufre un fuerte retraso. La escolarización de los niños de 4 y 5 años (que es la que mayor desembolso económico exige) no se cumplirá (?) hasta el curso 1.994-95. ¡En eso se ha quedado el compromiso del MEC con los estudiantes firmado en febrero de este año que afirmaba en su punto 2: «Garantizar la plena escolarización de los jóvenes menores de dieciséis años dentro de la presente legislatura 1986-1990»! Tampoco se incluye evaluación alguna de otros, aspectos contenidos en la propuesta de la reforma como la reducción del número de alumnos por aula. Ni siquiera se especifican las cuantías de compromisos anteriormente contraídos, como la analogía entre los profesores de centros concertados y estatales que debe finalizar en 1989.

En general la aplicación de la reforma sufre un retraso en el tiempo no justificado tanto por el debate sobre la propia reforma como por la sensación de que con ese alargamiento se suaviza el incremento presupuestario. Al ser más años el gasto se reparte y, con la disminución de la tasa de natalidad, las necesidades disminuyen.

II.C. La extensión de la enseñanza: tasas de escolarización

Acabamos de señalar que la extensión de la educación sufrirá un grave retraso. Habrá que esperar hasta el año 1994-95 para que los más de 200.000 jóvenes de 14 y 15 años fuera del sistema educativo queden acogidos por él. Retraso parecido sufre la plena escolarización de los niños de 4 y 5 años.

Otra promesa que merece comentario es la de extender la educación superior (la universitaria) a 3 de 10 jóvenes. El cumplimiento de esta promesa se sitúa, como todas, «al dilo del año 2.000», con otra expresión más ajustada, «al término de la aplicación de la reforma», es decir, en 1996. El problema estriba en que el Sr. Maravall mantiene que en la actualidad se ofrece enseñanza superior al 23% de los jóvenes entre 18 y 25 años. Sin embargo el número de alumnos universitarios (unido pública y privada) no supera los 900.000 lo que no pasa del 20%, porcentaje bajo en comparación con otros países de la OCDE.

Por último debemos indicar algo referido, no a las condiciones en las que se va a llevar a cabo la nueva escolarización -pues esto lo veremos en el apartado siguiente referido a la calidad-, sino referido a los tramos del sistema educativo sobre los que va a recaer. ¿Los estudiantes de la secundaria post-obligatoria, serán mayoritariamente bachilleres (como ahora) o cursarán la denominada «Educación Técnico Profesional»? La intención del MEC es claramente favorable a esta segunda opción, aunque no queda explícitamente en la propuesta. La mejora en las condiciones de los centros de F.P., el mayor número de nuevos centros de F.P., el mayor número de nuevos centros, etc. ha hecho que este año los responsables ministeriales puedan celebrar con regocijo que, por primera vez, hay más alumnos matriculados en 1º de F.P. que en 1º de BUP. Esa es la dirección que quieren continuar con al reforma.

II.D. Calidad en la educación

La reforma, por las condiciones en las que se encuentra en la actualidad nuestro sistema educativo, tiene que suponer una mejora importante en las condiciones en las que se lleva a cabo la educación. Nuestro sistema educativo aún arrastra la rémora de las condiciones en las que la Ley General de Educación de 1970 procedió a la extensión de la educación para la población de 6 a 14 años. La nueva reforma debe tener en cuenta esta situación de partida y evitar que la nueva extensión de la educación no suponga debilitamiento de ésta. Las medidas necesarias para conseguir esa calidad aparecen, en ocasiones, citadas de pasada en el texto pero sin evaluar ni la situación actual ni el costo de las propuestas que la reforma encierra. En algunos casos las ausencias suponen claros retrocesos caos las ausencias suponen claros retrocesos frente a las medidas que se prometían con la generalización de la reforma de EE.MM. en fase de experimentación.

¿Qué reducción del número de alumnos por aula traerá la reforma y para cuándo? ¿Qué incrementos habrá en los gastos corrientes de los centros escolares? ¿Cuándo tendrán todos los centros de primaria y secundaria instalaciones deportivas y profesores de E. Física, de Idiomas? ¿Para cuándo servicios de orientación y pedagógicos generalizados? ¿Para cuándo dotaciones de material didáctico, instalaciones, etc.? Son preguntas sin respuesta concreta; otros asuntos tienen peor trato: no son ni mencionados de pasada. No hay alusiones ni a los Movimientos de Renovación Pedagógica, ni a la extensión para el profesorado de centros concertados de las licencias por estudios y ventajas del profesorado de la estatal, etc.

III. CONCLUSIONES

Como conclusión de este análisis podemos afirmar que la propuesta de reforma que el MEC defiende en este texto frustra las esperanzas de las múltiples reformas a las que la Administración socialista ha ido dando largas a partir de su primera legislatura. La nueva ordenación de las Escuelas Infantiles, la reforma de las EE.MM., del ciclo superior de la EGB, la integración escolar, etc. son proyectos que no tendrán, en la nueva formulación con que se los recoge y nombra en el libro, el apoyo financiero necesario para su adecuada generalización. En vez de una importante mejora y extensión del sistema educativo, el MEC ha echado otras cuentas: ampliación del período subvencionado, retraso en la generalización de la escolarización de los alumnos de 4 y 5 años y 14 y 15 años para reducir inversiones, aprovechamiento de las vacantes que se produzcan por reducción de la población escolar para ir, a ese ritmo, cubriendo otros servicios... etc. Se carece de una auténtica programación de necesidades y recursos.

Hace falta otra financiación para una buena reforma.