

Presupuestos 1989

Ignacio Liberal
Iñigo Echenique
Paco Soto
Gabinete de Estudios de la FE de CC.OO.

1. Datos generales

- **El Presupuesto de Educación en 1989: incremento y distribución de prioridades**

El Presupuesto de Educación contenido en el presupuesto del Ministerio de Educación y en el de los organismos autónomos (Junta de Construcciones, CSIC, etcétera) y entes públicos (universidades) a él adscritos asciende a 860.212 millones de pesetas. Esta es la cifra una vez consolidado el gasto, es decir, tenidas en cuenta, para evitar duplicaciones, las transferencias entre el MEC y los organismos antes citados.

Dado que el presupuesto consolidado del MEC y organismos autónomos en 1988 ascendió a 715.674 millones de pesetas (véase TE n.º 11 de noviembre de 1987), el incremento será del 20,2 por 100. Una cifra semejante a la del año pasado y, con idéntico alborozo, reproducida y dada por buena por diversos medios de comunicación (véase Suplemento de Educación del «Ya» del 22 de septiembre de 1988). Esta cifra **no corresponde**, sin embargo, **al incremento del Presupuesto de Educación**. Para conocer el verdadero incremento debemos restar a los 860.212 millones de pesetas los 25.810 millones de pesetas que corresponden al Presupuesto del Consejo Superior de Deportes y que, con la última remodelación ministerial, el nuevo ministro de Educación añadió a sus competencias y, por tanto, al presupuesto del MEC. Una vez hecha esta corrección, para que la comparación sea entre cantidades homogéneas, el incremento se reduce al 16,5 por 100, y si nos limitamos al gasto en educación (prescindiendo del dinero dedicado por el MEC para pago de sus propios funcionarios no docentes, etcétera), éste se reduce al 15,1 por 100.

Así pues, contaremos para 1989, si no hay enmienda en contra, con 834.402 millones de pesetas, lo que supone un 16,5 por 100 más que el año 1988.

¿Es suficiente este incremento? ¿Qué prioridades ha contemplado el MEC en su distribución? O dicho de otro modo, los casi 119.000 millones de pesetas en que se incrementa el presupuesto de 1989 respecto del de 1988, ¿a qué programas (EGB, EE.MM., Universidad, etcétera) y a qué partidas (personal, inversión, subvenciones) van?

Empecemos por la primera pregunta: ¿Es suficiente el incremento? Desde luego el nuevo ministro se estrena con incremento menor que el conseguido por Maravall el año pasado para su departamento, lo que pone en duda la normalmente atribuida mayor influencia en el Gobierno del señor Solana. En segundo lugar, el incremento del presupuesto de educación, el 16,5 por 100, al ser semejante al del sector público e inferior al del Presupuesto del Estado, **no conllevará mejora en la participación del presupuesto de educación en el conjunto del Presupuesto del Estado**. Es decir, de cada cien pesetas gastadas por el Estado, siguen siendo aproximadamente ocho las que se destinan a

educación. O dicho de otra manera, para los gestores del gasto público la educación no es una prioridad y, en consecuencia, sus recursos no crecen por encima de la media. En tercer lugar, con los 119.000 millones en los que se incrementa el Presupuesto para 1989, no pueden financiarse excesivas reformas. La reforma, con estas limitaciones financieras, requerirá para realizarse de un amplio período de tiempo. (*)

En cuanto a la segunda pregunta, las prioridades contempladas por el MEC, vamos a hacer un repaso de las partidas y programas hacia los que van los 119.000 millones, relacionándolo con las partidas y programas que fueron prioritarios en el diseño del presupuesto de 1988.

En primer lugar, veamos cómo quedan los fondos destinados a **personal**: en el presupuesto para 1988 se destinaban 16.000 millones a ampliaciones de plantilla, en el 1989 sólo 9.800 millones (profesores de todos los niveles, excepto el universitario). En Universidad la ampliación de plantillas se frena, pasando de 3.248 millones en el presupuesto vigente y 1.151 en el presupuesto para 1989. Tal parece como si los incrementos retributivos conseguidos tras las pasadas huelgas se pretendieran financiar a costa de no ampliar las plantillas.

En **gastos corrientes** es decir, el de funcionamiento de los centros, también hay un frenazo. En el presupuesto de 1988 el incremento era de 8.400 millones, en el de 1989 sólo de 3.307 millones. Dentro de estas cifras es significativo el frenazo del incremento de los gastos corrientes de los centros de básica y medias; en el presupuesto de 1988 se destinaron a incrementar estos gastos 5.780 millones de pesetas; en el de 1989, 1.302 millones. Con ello se consiguen subidas en torno al 10 por 100 sobre las cuantías actuales, que, por lo visto, deben parecerle al señor Solana suficientes.

Es en **inversiones** en donde los incrementos son ciertamente significativos: el presupuesto de la Junta de Construcciones crece en un 50 por 100, añadiéndose a su presupuesto 24.000 nuevos millones de pesetas, con un incremento superior al del pasado año.

En las **transferencias** hay que distinguir las realizadas a organismos relacionados con la investigación, que continúan con incremento muy por encima de la media. Así, el CSIC y el Fondo absorben 15.000 millones de los citados 119.000. Se sitúa, asimismo, por encima del 16,5 por 100 de incremento medio el incremento de las transferencias a las Universidades (un 17,8 por 100), en pesetas unos 13.500 millones. En cambio las subvenciones, con un incremento medio del 8,8 por 100, pierden peso dentro del Presupuesto de Educación. Este incremento de las subvenciones, al ser simultáneo con un práctico mantenimiento del número de aulas concertadas, es compatible con incrementos salariales del 10,6 por 100 al 19,7 por 100, según módulos y niveles.

Quedan por último **las becas**, que se incrementan en 9.000 millones, lo que significa un 12,5 por 100, es decir, un incremento menor que el del curso pasado y por debajo del incremento medio del presupuesto de educación; todo ello se traduce en un relativo frenazo en la política expansiva que en materia de becas llevaba Maravall tras la firma de los acuerdos con los estudiantes. Con este incremento, el número de becas y becarios sólo aumenta muy ligeramente.

En resumen, los 119.000 millones que suponen el 16,5 por 100 de incremento se van en:

- Personal: 38.000
- Subvenciones: 15.000
- Investigación: 15.000

- Universidad: 13.500
- Gastos corrientes: 3.300
- Becas: 9.000
- Inversiones: 24.000

Si a estos 119.000 millones unimos los 25.810 que supone el presupuesto del Consejo Superior de Deportes, tendremos la cifra de 145.000 millones, que es la usada oficialmente.

- **Gasto Público Educativo y por 100 del PIB**

Este año conocemos mejor la cuantía del gasto público educativo. Con los datos del INE (Contabilidad Nacional) y del Banco de España, el por 100 del PIB que representa el gasto público educativo resulta ser para 1987 de 3,61 por 100. Este dato es además bastante cercano al presentado por el Consejo Escolar del Estado en su informe anual del 88. Nosotros habíamos valorado este porcentaje en el 3,27 por 100. ¿De dónde procede esta diferencia? En los datos de Contabilidad Nacional están incluidas partidas que no considerábamos por no ser estrictamente educativas. Corresponden fundamentalmente a los gastos que los diversos organismos públicos dedican a la formación de su personal, o dicho en otros términos, a un cambio de criterio contable, pasando de un criterio orgánico (quién gasta) al funcional (en qué se gasta), lo que obliga a incluir las partidas citadas.

Lo que quisiéramos volver a señalar muy claramente es lo lejos que estas cifras se sitúan de las dadas por las autoridades ministeriales (por encima del 4,5 por 100, casi un punto de error), y que supone haber hinchado las cifras en algo así como 380.000 millones de pesetas. Sin comentarios.

Por nuestra parte no tenemos ningún inconveniente en adoptar el mismo criterio que el INE y adaptarnos a sus series estadísticas. Teniendo en cuenta el último año al que se refieren, 1987, podemos obtener las correspondientes a 1988 y 1989 con un grado de aproximación muy alto y se reflejan en el cuadro número 1. (Son conocidos los PIB de estos años -88 y 89 estimados-, la inflación y los aumentos previstos en los presupuestos educativos.)

Salta a la vista lo lejos que estamos de ese 6 por 100 del PIB que desde tan amplios sectores se reclama para educación, tomando como referencia a nuestros vecinos europeos. Un año más tenemos que insistir en que con simples aumentos porcentuales similares a los del conjunto de los presupuestos tardaríamos demasiado tiempo en alcanzar niveles semejantes a los europeos, con lo que la reforma (esa de la que ahora ya todos dudan que se comience) pueda ser una realidad. Y volvemos a insistir, ¿para cuándo una Ley de Financiación específica? Sólo una respuesta nítida a esta pregunta podría desvelar algunas de las incógnitas.

2. Los principales programas

Los datos más significativos están recogidos en los cuadros 2 y 3.

Como se ve, incrementos muy dispares tanto del total de programa como de la parte referida a las inversiones. Esta disparidad afecta también a los sueldos: del 4 por 100 de los funcionarios (homologaciones aparte) al abanico de la privada del 10,6 a 19,7. Veamos las cifras y contenidos más relevantes de los programas más importantes.

A la vista de estos datos podemos afirmar que la plantilla se mantiene prácticamente estable, dado que el 10,5 por 100 de aumento presupuestario es absorbido en su totalidad por los aumentos salariales debido a la subida general de los funcionarios y a los aumentos retributivos consecuencia de la pasada huelga.

El aumento, porcentualmente importante, de los gastos de funcionamiento es, sin embargo, ridículo si tenemos en cuenta el nivel de partida dado que corresponde a 2.500 pesetas por niño y año.

Las inversiones se mantienen en su crecimiento paralelas al total del aumento de los presupuestos generales de educación, pero con una inversión en su estructura interna: se gasta menos en crear nuevas plazas y más en reponer las existentes.

La nueva inversión corresponde a la creación de unos 2.200 nuevos puestos escolares, lo que significaría, de mantenerse este ritmo de crecimiento, que se tardarían dieciocho años en cubrir los 40.000 puestos escolares en los que el propio MEC cifra el déficit de escolarización en el sector. Parece que la Administración está esperando a que la contracción de la natalidad solucione por sí sola el déficit de escolaridad.

Dado que los datos anteriores se refieren exclusivamente a la población de cuatro y cinco años, cabe preguntarse cómo y cuándo va a abordarse la oferta de plazas para el ciclo 0-3 de la Educación infantil, de forma que pueda hacerse realidad que el período 0-6 años «se integre en el sistema educativo como un nivel específico, con objetivos y características propias», tal como se defiende en el proyecto de reforma del MEC. Hay que tener en cuenta que la escolarización de la población de dos y tres años se sitúa en torno al 10 por 100, representando el sector privado el 87 por 100 de la actual oferta. Con un 1,3 por 100 de niños de 0-3 años escolarizados en centros públicos no parece creíble la declaración de intenciones del MEC de conseguir una auténtica etapa de educación infantil 0-6 años en el horizonte de 1991-92.

Sirvan como último dato las actividades de debate y difusión de la Reforma de la Educación Preescolar.

- Dos simposios.
- Cuatro reuniones.
- 2.500 folletos.

Podemos concluir claramente que los presupuestos del 89 no reflejan la declaración de intenciones del MEC de reformar globalmente esta etapa en un período breve, sino que se instalan en el más cómodo continuismo con la actual situación.

El crecimiento del 9,3 por 100 de los gastos de personal supone una estabilidad casi total de la plantilla, dado que es absorbida por la subida salarial del funcionariado y por la adjudicación del nivel 20 en julio de 1988 a todos los profesores de EGB.

Pese a que la memoria de objetivos habla de un «incremento sustancial en las dotaciones para gastos de funcionamiento», el porcentaje de incremento se sitúa en el 10,9 por 100, es decir, por debajo del crecimiento medio de los presupuestos de educación (16 por 100); a ello habría que restarle el crecimiento del IPC, que el Gobierno ha situado en un 5 por 100 para 1988, con lo que obtendríamos que el «incremento sustancial» se sitúa en el 5,9 por 100. Dada la penosa situación de partida sólo podemos concluir que el aumento es ridículo.

La inversión crece globalmente y sufre una reestructuración interna disminuyendo la inversión nueva (creación de puestos) y aumentando la de reposición. Es positiva la mejora de la infraestructura de la red de Centros Públicos del MEC, pero sería necesario compatibilizar la reforma y mejora de **todos** los puestos escolares con la ampliación de la oferta, de manera que empezase a vislumbrarse el objetivo de un máximo de 30 alumnos por aula apuntado en el «Proyecto para la reforma».

Las transferencias corrientes (subvenciones) afectan prácticamente al mismo número de unidades que en el pasado ejercicio, desapareciendo las acogidas al concierto singular, que pasan al concierto general; éste totaliza 43.851 unidades. El módulo económico queda fijado en 3.152.012 pesetas.

La transferencia corriente a la Conferencia Episcopal para hacer efectiva la enseñanza de la religión católica es, con mucho, la partida presupuestaria que más aumenta -117 por 100-, situándose en 2.032 millones de pesetas. De mantenerse este crecimiento geométrico llegaríamos al año 92 en condiciones de poder reeditar la cristianización de las Indias Occidentales...

Respecto a la problemática de los centros incompletos (unitarios), no puede hablarse de una política decidida, en cualquier sentido, por parte de la Administración. El sistema de colegios rurales agrupados pasa del 5,13 por 100 al 6,94 por 100 respecto al total de centros incompletos, y ello a pesar de que el número de alumnos disminuye.

Destaca como novedad el «Plan de extensión de la Educación Física y deporte en los centros públicos del MEC», que afectará a 736 centros. Tengamos en cuenta que sólo en la provincia de Madrid el número de centros se aproxima al millar.

Al igual que en años anteriores, los criterios para extender la gratuidad a los libros de texto y demás material didáctico impreso son arbitrarios y no garantizan en absoluto que el beneficio sea para la población más desfavorecida: sólo afectan a centros de menos de ocho unidades en municipios de hasta 10.000 habitantes, totalizando 319.575 beneficiarios, lo que supone un incremento del 12 por 100.

Entre las actividades relativas a la reforma de la EGB no figura ninguna que apunte hacia la experimentación del nuevo currículo. Este hecho, pese a no tener influencia presupuestaria, indica claramente que el MEC opta por la elaboración del currículo por parte de un grupo de «expertos», cambiando por tanto de filosofía respecto a situaciones anteriores.

La cifra total de incremento (9,3 por 100) se sitúa siete puntos por debajo del crecimiento del presupuesto de educación, lo que deja claramente establecida la importancia que el MEC concede a la mejora de la enseñanza obligatoria. Pese a las declaraciones rimbombantes, la Administración considera que la EGB está bien así y no precisa de mejoras sustanciales que la preparen para el momento de generalización de la reforma. El papel subsidiario de la futura educación primaria queda servido.

Es en EE.MM. en el único tramo educativo en el que se alcanza el incremento presupuestario del 20 por 100 anunciado a bombo y platillo por Solana y los principales medios de comunicación. Antes de analizar este incremento hay que insistir nuevamente en que ello supone que el MEC considera a las EE.MM. como el único sector a mejorar antes de la implantación de la reforma, dándose por satisfecho con la infraestructura de Preescolar y EGB.

El 14,8 por 100 de aumento en los gastos de personal se desglosaría en dos partes: algo más de un 9 por 100 corresponde a los aumentos retributivos del profesorado, y cerca de un 5 por 100 se destinaría al aumento de plantillas.

El aumento en los gastos de funcionamiento se mantiene algo por debajo del crecimiento global del presupuesto, lo que indica que, si bien aumenta algo después de descontar la inflación, el MEC se da prácticamente por satisfecho con el actual nivel de gastos. A pesar de aumentos más importantes en ejercicios pasados, el punto de partida es tan bajo que se requieren mayores esfuerzos presupuestarios.

El crecimiento importante de las inversiones refleja la necesidad de escolarizar a todos los alumnos de dieciséis años en la perspectiva de la reforma, lo que confirma que el principal esfuerzo inversor se está realizando en EE.MM.

Los módulos económicos para los centros concertados quedan fijados en las siguientes cuantías:

F.P. 1^{er} grado:

Ramas industrial y agraria: 4.262.798 ptas.

Ramas servicios: 4.164.053 ptas.

F.P. 2^o grado:

Ramas administrativas y delineación: 4.209.521 ptas.

Restantes ramas: 4.308.266 ptas.

Centros de BUP y COU procedentes de antiguas filiales: 4.038.007 ptas.

Los incrementos experimentados permiten una evaluación salarial adicional a la media de los funcionarios públicos.

Las actividades destinadas al debate y difusión del proyecto de la Reforma Educativa son los siguientes: 4 simposios, 8 reuniones y 5.000 folletos explicativos. Estas actividades son claramente insuficientes para un año que la prensa ha dado en llamar «curso de la reforma».

La experimentación de la reforma se mantiene en los mismos niveles hasta los dieciséis años, siendo en la secundaria post-obligatoria y en la enseñanza técnico-profesional donde se producen aumentos en el número de centros participantes y poniéndose en marcha menos módulos profesionales de nivel II y

III. No se prevé ningún tipo de experimentación en la conflictiva etapa 12-16 que culmina la enseñanza obligatoria.

El aumento de la dotación se dedica en su casi totalidad al aumento de la plantilla a cargo de la Dirección General de Personal, lo que parece indicar un aumento notable en las dotaciones de los CEPs. Contrasta con ello el bajo crecimiento de los gastos de funcionamiento, lo que queda claramente reflejado en que no haya una sola actividad de perfeccionamiento que sufra un incremento importante.

Por ejemplo, el programa de Actualización Científica y Didáctica afectará a 1.540 profesores, cifra idéntica a la del año pasado.

Podemos concluir que sigue sin tomarse en serio la necesidad de que la formación permanente sea una actividad normal para el conjunto del profesorado.

El aumento en personal se debe al incremento retributivo y al crecimiento del número de centros de integración.

El notable incremento de la inversión es debido a la creación de centros específicos (85,65 por 100 del total). El 12 por 100 del total se dedica a reformas.

Los gastos de funcionamiento mejoran, aunque aún se encuentran lejos de ser suficientes.

Las subvenciones se mantienen prácticamente estables ya que el número de unidades concertadas pasa de 1.600 a 1.649.

En conjunto, el crecimiento de este capítulo es similar al del conjunto de los presupuestos.

- **Retribuciones**

En el Proyecto de Ley de Presupuestos 89 se prevén **subidas salariales del 4 por 100 para el conjunto de los funcionarios**. Esto supondría una modificación de sueldos base, trienios y complementos de destino como los que se recogen en los cuadros adjuntos (11 y 12), en los que además reflejan cómo quedaríamos los enseñantes (cuadro 13). Junto a estas cifras aparece la propuesta de CC.OO., que exige una subida general para funcionarios del 7 por 100 que permita recuperar poder adquisitivo. Los descuentos por clases pasivas y MUFACE se mantienen en los mismos porcentajes -3,86 y 1,46 por 100- (por lo tanto suben en importe más de un 4 por 100). La tabla de retenciones la publicamos también en un cuadro (14) separado y con todos esos datos se puede calcular el salario líquido mensual de cada caso concreto.

Los profesores interinos siguen teniendo asignado el 80 por 100 del sueldo base.

Hasta aquí las frías cifras. Vamos con los comentarios. Quisiéramos centrarnos en dos.

En primer lugar, todas las cifras manejadas sólo afectan a la subida general de funcionarios, cuya función debiera ser compensar la inflación y permitir una mejora del poder adquisitivo. Por tanto **no consideramos aquí el problema de la homologación de los enseñantes con el resto de funcionarios**, en lo que es bien conocida la posición de esta Federación. Cifrándonos a esta subida general, la cuestión resulta clara: un año más se nos pretende imponer una pérdida de poder adquisitivo. Como recoge el cuadro adjunto (número 15), la inflación interanual se sitúa bastante por encima del 4 por 100. Por cada punto que se sitúe al final ese 4 por 100 debajo del IPC, estaremos perdiendo aproximadamente en pesetas corrientes al año: profesor de EGB, 19.000; maestro de taller, 21.000; agregado EE.MM., 23.000; y catedrático, 25.000. Es en esas cantidades en las que se nos pretende bajar el sueldo real este año en nuestro convenio, es decir, en los PGE. Frente a esta posición del Gobierno, la CS de CC.OO. exige una subida general del 7 por 100 que tiene en cuenta el aumento real del IPC y que pretende además recuperar aproximadamente dos puntos de poder adquisitivo para empezar a compensar la pérdida de años anteriores.

En segundo lugar, sobre el acuerdo con CSIF. Además de prever una bajada general de salarios reales (tuvieron encima la desgracia de que les publicaran tan sólo días después el IPC de agosto que deshacía las previsiones del Gobierno y ridiculizaba al sindicato firmante), **ofrece como «caramelo» un aumento del 1,59 por 100 para «los colectivos más desfavorecidos de cada sector»**. Primero, ese aumento casi se lo come la inflación. Segundo, si alguien piensa que con él se puede resolver el problema de la homologación del profesorado de EGB y EE.MM., o no ha hecho cuentas o no ha leído la plataforma reivindicativa del 23 de mayo. Por más o mejores distribuciones que se hagan, no llega.

- **Pensiones**

A la hora de calcular el incremento de las pensiones nos encontramos con tres casos bien distintos.

1. Quienes se hubieran jubilado por el sistema antiguo (el de sueldo base más trienios), es decir, antes del 31.12.84: a éstos se incrementa la pensión del año 1988 en un 4 por 100. Esto significará, al ser el incremento menor que la inflación prevista en diciembre de 1988, perder dinero.

2. Quienes se jubilaron desde el 1.1.85 al 31.12.88, es decir, les cogió el nuevo sistema: en principio tendrán un incremento del 4 por 100 en la cuantía de su pensión respecto de la cobrada en 1988. Pero debemos recordar aquí otros preceptos que son de aplicación.

1° El nuevo sistema de escala de porcentajes para el cálculo de la pensión, que reproducimos a continuación y que favorece al pensionista, le será aplicado de oficio.

2° Los nuevos haberes reguladores (también más favorables y también a continuación incluidos) le serán aplicados de oficio.

3° El nuevo abono por tres años en distintas condiciones al contemplado el año pasado (D. Ad. 190 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado 1988, «BOE» 24.12.87) les será aplicado de oficio.

Estas medidas son positivas.

3. Quienes se jubilan a partir del 1.1.89:

1° He aquí la nueva tabla de haberes reguladores, con incrementos respecto de la de 1988 del 11,05 por 100 en el de los catedráticos de Universidad; el 20,66 por 100 en el de los catedráticos de Instituto y titulares de Universidad; el 23,79 por 100 en el de los profesores de teoría de FP y agregados de IB; el 23,66 por 100 en el de los maestros de taller y profesores de EGB.

2° Sobre el haber regulador que a cada uno corresponde (si ha trabajado en distintos cuerpos debe aplicar la fórmula de prorrateo), calculado en función de los años trabajados, el porcentaje que a continuación se señala en esta nueva tabla:

Para calcular el porcentaje deben añadirse tres años irás, si hubiera cumplido los cincuenta y cinco antes del 1.1.88 y tuviera trabajados en el momento de jubilarse menos de veinticinco años y más de nueve.

Otras noticias sobre pensiones contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos para 1989:

a) La pensión asistencial se incrementa (?) hasta 19.450 pesetas al mes, siempre que la renta familiar de quien pidiera la pensión no superase las 613.267 pesetas anuales.

b) Las pensiones de las mutualidades no integradas en MUFACE siguen el camino inexorable de su reducción hasta los niveles de 1973.

c) El tope de pensión 193.600 pesetas al mes.

d) El nuevo período de carencia será de quince años y su implantación, hasta 1995, será gradual.

Vemos en el cuadro 18 un ejemplo de cada uno de los cuerpos docentes para saber con qué se jubilarán los que lo hagan este curso.

En resumen, en el proyecto de Ley de Presupuestos para 1989, si bien encontramos medidas parciales de mejora de las condiciones con las que se determinan las pensiones iniciales, éstas afectan en ocasiones a colectivos muy determinados, significan retrocesos frente a otras situaciones ya ganadas en años anteriores (reducción del abono de cinco a tres años) y, sobre todo, son simultáneas con medidas tan lesivas como el incremento del 4 por 100 de las pensiones respecto de las cobradas en 1988.

Por todo ello, y por la distancia que aún separa el modelo aquí descrito del propuesto por nuestra Confederación Sindical, debemos rechazar por insuficiente el proyecto de pensiones.

Nota

TE se ofrece como vehículo adecuado de difusión de los presupuestos que se presenten en las CC.AA., con transferencias plenas y de las valoraciones que se hagan de los mismos.