

# Presupuestos 1991

## Educación y presupuestos

El presupuesto de Educación para 1991 merece un análisis detallado ya que en él se plasma la voluntad del Gobierno de poner a disposición de la reforma educativa los medios materiales y los recursos humanos necesarios. Con la Ley de Ordenación general de la reforma educativa ya en el «BOE» (el pasado 4 de octubre), estos presupuestos de Educación son en efecto, los primeros incluidos en el calendario de implantación de ésta y van a permitirnos comprobar si el consenso parlamentario (IU-IC, CDS, PNV, CiU, EE, EA y PSOE) obtenido en la incorporación de la famosa Disposición Adicional 3: de la Ley -la que hace referencia a la financiación de la reforma- no es defraudado por el ejecutivo.

### Principales datos

A. Del **total del gasto** en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Estado para 1991, la componente Educación supone un 5,3 por 100.

¿Cuánto gasta el Ministerio de Educación y Ciencia (y sus organismos autónomos y entes)?

La cifra asciende a 1.091.887 millones de pesetas, lo que supone un 11 por 100 de aumento sobre los presupuestos iniciales de 1990. Cifra que confirma la tendencia a disminuir el incremento de gasto, en función de la política de reducción del déficit público del Gobierno actual, como se observa en la siguiente serie:

(ver tabla)

¿Cuánto se gasta en Educación (lo gaste el MEC u otros ministerios u organismos de la Administración Central)? La cifra alcanza los 935.064 millones de pesetas, incrementándose en un 13,4 por 100 respecto a los presupuestos de 1990.

Aquí habría que recordar la extraña previsión de inflación para 1991 realizada por el Gobierno, que ha fijado un 5,7 por 100 de tasa anual en diciembre de 1991, es decir, casi dos puntos por debajo de la tasa de inflación actual, como se confirmó en la rueda de prensa, la Confederación Sindical de CC.OO.

B. La distribución del **gasto por capítulos** queda de la siguiente manera:

### Capítulo I (personal)

Se incrementa en un 12,4 por 100, suponiendo el 50 por 100 del total del presupuesto de la función Educación. Este incremento es menor que el de 1990 y, sin embargo, permite destinar 20.869 millones de pesetas a la ampliación de plantillas (casi el doble que el destinado en 1990).

### Capítulo II (gastos de funcionamiento)

Se incrementa en un 8,2 por 100, suponiendo el 4 por 100 del presupuesto de la función Educación.

Este incremento es menor que el de 1990, con lo que no compensa la pérdida de poder adquisitivo que genera la inflación.

#### **Capítulo IV (transferencias corrientes)**

Se incrementa en un 11 por 100, suponiendo el 35 por 100 del presupuesto de la función Educación.

Este incremento es superior en un punto al de 1990, debido al lento proceso de equiparación salarial del profesorado de los centros concertados con el profesorado de los centros públicos.

#### **Capítulo VI (inversiones)**

Las inversiones reales suponen el 10 por 100 del presupuesto de la función Educación.

La transferencia de capital del MEC a la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar se incrementa en un 24,5 por 100, superior por tanto al de 1990, alcanzando esta cifra el 91 por 100 de lo presupuestado en el plan de inversiones 1989-1992, y al 97,8 por 100 de lo recogido en la memoria económica de la LOGSE. Sufren recortes sustanciales los programas de investigación del CSIC (disminuye en 3.625 millones) y del Fondo Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (disminuye en unos 2.000 millones).

**C.** El detalle del **gasto por programas** queda, ateniéndonos a los más significativos, de la siguiente manera:

(ver tabla)

**Programas más importantes: EGB, EE.MM. Universidad, becas...**

#### **Preescolar y Educación General Básica**

En la presentación de la información presupuestaria, este año aparecen unidos ambos programas. He aquí un cuadro resumen de los datos más significativos:

(ver tabla)

Estas cifras nos muestran que, salvo en las inversiones y con los matices que ahora haremos, este programa ha visto prácticamente congelados o disminuidos -caso de los gastos de funcionamiento- sus recursos. La plantilla apenas crecerá, los gastos de funcionamiento por alumno disminuyen en pesetas reales y, como consecuencia, programas y medidas de tanta incidencia en la calidad del puesto escolar de la enseñanza infantil y primaria como la extensión de la educación física, la incorporación de especialistas en educación musical, la integración escolar, la incorporación de las nuevas tecnologías, la reducción de alumnos por aula, la beca de comedor, etcétera, sufren, en el mejor de los casos, incrementos tan reducidos que cuestionan la aplicación de tales medidas a la totalidad de los centros en el plazo de aplicación de la reforma.

Las inversiones en este nivel se incrementan fuertemente: un 22,6 por 100, lo que afecta en especial a las llamadas inversiones nuevas (frente a las de reposición). Pero hay que

matizar esta cifra: primero, la cuantía de las inversiones en 1990 fue excesivamente baja, no llegando más que a un 56 por 100, en Preescolar y a un 86 por 100 en EGB, de lo previsto en el plan 1989/92 de inversiones. La cifra para 1991, con ese fuerte incremento, sólo representa un 81,5 por 100 de lo previsto en dicho plan.

A continuación reproducimos los **módulos económicos de distribución de fondos públicos para sostenimiento de centros concertados**, tanto de EGB como de Educación Especial.

### **EDUCACION GENERAL BASICA Y PREESCOLAR**

	Pesetas
Salarios de personal docente, incluidas cargas sociales	2.816.641
Otros gastos (media)	610.174
Gastos variables	400.873
Importe total anual	3.827.688

### **EDUCACION ESPECIAL (NIVELES OBLIGATORIOS Y GRATUITOS)**

Disminuidos psíquicos:

Salarios de personal docente, incluidas cargas sociales	2.816.641
Otros gastos (media)	610.174
Gastos de personal complementario (logopedas, fisioterapeutas y cuidadores)	1.135.088
Gastos variables	400.873
Importe total anual	4.962.776

Disminuidos físicos

Salarios de personal docente, incluidas cargas sociales	2.816.641
Otros gastos (media)	610.174
Gastos de personal complementario (logopedas, fisioterapeutas y cuidadores)	2.426.378
Gastos variables	400.873
Importe total anual	6.254.066

Autistas

Salarios de personal docente, incluidas cargas sociales	2.816.641
Otros gastos (media)	610.174
Gastos de personal complementario	

(logopedas, fisioterapeutas y cuidadores) .....	1.547.659
Gastos variables	400.873
Importe total anual	5.375.347

Es significativo que en el año 1991, primero en que está vigente la nueva Educación Infantil (hasta los seis años) establecida en la LOGSE, esta etapa no tiene programa propio en la estructura presupuestaria del MEC. En los presupuestos de 1990, Preescolar era un programa separado del de Educación General Básica.

### **Enseñanzas Medias (Institutos de Bachillerato, FP, LEIS, EE.OO., de Idiomas...)**

(VER CUADRO 4)

En este programa se concentran los mayores incrementos del Presupuesto de Educación. Los fondos destinados a la ampliación de plantillas pasan de 7.695 a 11.246 millones de pesetas, con un incremento del 46 por 100 respecto al pasado año.

Las inversiones aumentan sustancialmente, en especial las de reposición, que casi se duplican. Con ello se desborda la cifra prevista en el plan de inversiones 1989/92 para EE. MM. , superándose en un 19,3 por 100. En cuanto a las subvenciones, el incremento de los distintos módulos de FP de primer y segundo grado oscila del 11,2 por 100 (FP-2 Adm.) al 19,5 (FP-2 restantes ramas). Otra parte del incremento de este capítulo se explica por la incorporación este año de fondos que en pasados presupuestos estaban en el Programa 321 C (otras ayudas), lo que reduce en menos de un punto el incremento total del programa de EE.MM.

A continuación reproducimos los **módulos económicos de distribución de fondos públicos para sostenimiento de centros concertados**, tanto de FP de primero como de segundo grado y en todas sus ramas.

#### EDUCACION ESPECIAL DE FP «APRENDIZAJE DE TAREAS»

Disminuidos psíquicos y autistas

Salarios de personal docente, incluidas cargas sociales	5.541.795
Otros gastos (media)	877.435
Gastos de personal complementario	
(logopedas, fisioterapeutas y cuidadores)	1.204.769
Gastos variables	500.021
Importe total anual	8.124.020

Disminuidos físicos

Salarios de personal docente, incluidas cargas sociales	5.541.795
Otros gastos (media)	877.435
Gastos de personal complementario	

(logopedas, fisioterapeutas y cuidadores)	2.906.554
Gastos variables	500.021
Importe total anual	9.825.805

#### FORMACION PROFESIONAL DE PRIMER GRADO

##### Ramas Industrial y Agraria

Gastos de personal docente, incluidas cargas sociales	4.284.873
Otros gastos (media)	877.435
Gastos variables	598.030
Importe total anual	5.760.338

##### Rama Servicios:

Gastos de personal docente, incluidas cargas social	4.284.873
Otros gastos (media)	767.457
Gastos variables	598.030
Importe total anual	5.650.360

#### FORMACION PROFESIONAL DE SEGUNDO GRADO

##### Ramas Administrativas y Delineación

Gastos de personal docente, incluidas cargas sociales	4.097.693
Otros gastos (media)	770.909
Gastos variables	630.051
Importe total anual	5.498.653

##### Restantes ramas

Gastos del personal docente, incluidas cargas sociales	4.907.693
Otros gastos (media)	880.886
Gastos variables	630.051
Importe total anual	5.608.630

#### CENTROS DE BACHILLERATO UNIFICADO Y POLIVALENTE Y CURSO DE ORIENTACION UNIVERSITARIA PROCEDENTES DE ANTIGUAS SECCIONES FILIALES

Gastos del personal docente, incluidas cargas sociales	3.601.809
Otros gastos (media)	828.502

Gastos variables	773.584
Importe total anual	5.203.895

El capítulo dedicado a los gastos de funcionamiento sufre un incremento tan menguado que, con la inclusión de los nuevos centros abiertos este curso, difícilmente podrá compensarse la subida del índice de precios. Esta partida tiene una clara repercusión en las condiciones de la vida diaria de los centros y en la calidad de sus prestaciones.

Otros dos aspectos que merecen ser destacados son los relativos a la ratio profesor / alumnos y alumnos / grupo y a las becas que afectan a estos niveles. En lo que se refiere a la ratio profesor / alumnos, este año no empeorará ya que el incremento de la plantilla -un 6,3 por 100 en BUP y un 6,9 por 100 en FP- es menor que el incremento previsto del número de alumnos -un 5,9 por 100 en BUP y un 5,1 por 100 en FP-. La que no mejorará es la ratio alumnos / grupo que está, de promedio, en 35 alumnos por aula y en algunos casos, como el de Baleares, en 38,58. La LOGSE recoge un máximo de 30 alumnos por aula para la secundaria obligatoria pero no deja claro cuál será la del bachillerato, con lo que la reducción de esta ratio, tan esencial para la calidad de la enseñanza, no está garantizada.

Por lo que se refiere a las becas, he aquí un cuadro resumen de la evolución prevista para 1991:

(ver tabla)

¿Qué conclusiones podemos sacar? Congelación, en pesetas reales, de las cuantías de las becas e incremento del número de beneficiarios.

Por último, una referencia a las previsiones contenidas en el programa respecto de la aplicación de la LOGSE en EE.MM. El Ministerio de Educación mantiene, como curso de inicio de la aplicación de la reforma, el de 1991/92, pero, de acuerdo con la información recogida en el cuadro «Alumnos a escolarizar durante los años de implantación del nuevo sistema educativo», en dicho curso sólo afectará a la educación infantil y primaria. En el curso 1992/93 afectará a los dos primeros cursos de la Educación Secundaria Obligatoria y no llegará al Bachillerato y a la Formación Profesional específica de grado medio (módulos II) hasta el curso 1995/96. Las medidas que han de acompañar a la aplicación de la reforma, tal y como están recogidas en la LOGSE, aparecen en los presupuestos con desigual fortuna y compromiso. Así, los recursos para lograr la dotación de servicios de orientación en los centros públicos de este nivel crecerán un 33,7 por 100 sobre los de 1990, con lo que, en 1991, el 70 por 100 de los centros de Bachillerato y el 61,9 por 100 de los centros de FP tendrán este servicio en fase experimental. En el presupuesto para 1991 no se cuenta, como marco de referencia ya conocido, con una red de centros de secundaria definida. Esta situación, cuando en octubre de 1992 se implantarán los dos primeros cursos de la secundaria en centros distintos de los de la actual EGB (véase páginas 5 y 6 de la memoria económica que acompaña a la LOGSE), es de una falta de planificación asombrosa. Tampoco están presentes, y sí lo estaban en presupuestos de años anteriores, medidas para adecuar la infraestructura de los actuales centros a las exigencias de la reforma; no hay referencias a la construcción de aulas taller, ni a otro tipo de inversiones. Cuando nos encontramos a menos de dos años de que los alumnos de la nueva educación secundaria entren por las puertas de los que debieran ser nuevos

centros, aún se siguen construyendo los edificios de institutos de bachillerato y formación profesional con arreglo a normas de 1975, sin locales para seminarios y departamentos como los de música, dibujo, educación física, orientación, etcétera, sin locales específicos para la utilización de medios audiovisuales (Programa Mercurio) e informáticos (Programa Atenea), sin laboratorio de idiomas, sin locales para reprografía, etcétera.

Tampoco se dice nada de -siquiera sea el inicio- la incorporación de profesores de apoyo para hacer frente a especiales problemas de aprendizaje (LOGSE, Disposición Adicional 3.1 3.c), ni se conseguirá, con el número de licencias previstas, «asegurar a todos los profesores a lo largo de su vida profesional la posibilidad de acceder a períodos formativos fuera del centro escolar» (3.d). Por último, y no menos importante, difícilmente podrá haber «una oferta de actividades de formación permanente para que todos los profesores puedan aplicar los cambios curriculares y las orientaciones pedagógicas y didácticas derivadas de la aplicación y desarrollo de la LOGSE» (3.b), cuando aún no se conoce el diseño curricular del bachillerato.

## **Universidades**

El programa dedicado a las enseñanzas universitarias es uno de los que más claramente han sido afectados por la política de ajuste que practica el Gobierno. Veamos algunos indicadores y las cifras más significativas. Uno de los indicadores más fiables es, que expresa en porcentaje del PIB el gasto público educativo dedicado a Universidad; pues bien, según el contenido del propio proyecto de presupuestos para 1991 (Presupuesto por programas y memoria de objetivos del Ministerio de Educación y Ciencia, pág. 296), «en el año 1990, supone el 0,46 por 100 del PIB». Compárese este porcentaje con los que da el Consejo de Universidades (La financiación de la Educación Superior en España. Madrid, 1989) cuando, comentando el nivel del gasto público universitario en España, señala que se ha pasado del 0,44 en 1983 al 0,49 en 1987, con descensos en 1985 y 1986. Nos encontraríamos, pues, en un nuevo descenso de nuestro gasto público universitario medido en porcentaje del PIB y agrandaríamos nuestro diferencial con los países del entorno (Bélgica, 1,03; Dinamarca, 1,07; RFA, 1,18; RU, 1,21...).

Si acudimos a la comparación del presupuesto de 1991 con el de 1990, nos encontramos con que ahora se incrementa en un 10,3 por 100, mientras que en 1990 lo hacía en un 22,1 por 100. Sencillamente, el incremento se ha reducido a la mitad. Si nos fijamos en la partida, junto con las inversiones, más representativa del programa: las transferencias corrientes a las distintas universidades, nos encontramos con que, en 1990, crecieron el 27 por 100 y, para 1991, se presupuesta un incremento del 17 por 100.

Sin paliativos podemos afirmar que este programa no ha sido contemplado como una prioridad y, si se me permite una interpretación, diré que ha pagado los platos rotos de la reforma de otros niveles educativos.

¿Qué comentarios merecen estas cifras? En primer lugar hay que señalar que el incremento de los alumnos, el 6 por 100, es un mero artificio estadístico. Si el lector se tomara la molestia de comparar las cifras previstas de alumnos para 1991 con las que venían para 1990 en el presupuesto de ese año, vería que el incremento es mayor, un 9,7 por 100 exactamente. El motivo es que las previsiones para el año 1990, contenidas en ese presupuesto, se han quedado bajas y, para obtener el incremento que supone la previsión de 1991, el Ministerio de Educación ha tomado la cifra real de este año y la ha incrementado en un 6 por 100. Al final, en 1991, habrá, según los cálculos del Gobierno, 16.000 alumnos más en la Universidad. ¿Cómo serán atendidos por las Universidades? En primer lugar hay que destacar que el incremento real de alumnos -un 9,7 por 100- es un

poco mayor que el previsto para los profesores -un 9,2 por 100-, por lo que no puede concluir mejora alguna en las actuales condiciones de masificación en las que conviven alumnos y profesores. En segundo lugar interesa saber qué inversiones realizará el Ministerio de Educación -que es el que controla la mayor parte de ellas y, en especial, las que suponen creación de nuevas plazas escolares- para hacer frente a este incremento de alumnos. Un año más, el Ministerio de Educación ha procedido a recortar las inversiones. Las inversiones universitarias se componen de las que realizan las propias universidades y de las que ejecuta -cuando cumple lo presupuestado- la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo escolar. He aquí el cuadro comparativo de estas partidas en el presupuesto de 1990 y 1991.

Es decir, las inversiones no aumentan ni siquiera en pesetas corrientes. ¿Cuánto dinero - del total de las inversiones se destinará a puestos escolares de nueva creación? A estos puestos, cuya construcción es adjudicada a empresas por la JCIEE, sólo se destinan, de los 12.506 millones de pesetas, 4.502, lo que no permitirá crear más de ocho mil puestos, con lo que se agravarán las condiciones materiales de masificación de los centros universitarios.

El Ministerio de Educación, al presupuestar para inversiones universitarias a ejecutar por la Junta de CIEE la cantidad citada, incumple el plan de inversiones 1989/92, reduciéndolo en un tercio.

A continuación reproducimos el resumen de los **Costes de personal de las Universidades competencia de la Administración del Estado**.

Entre los objetivos planteados para 1991 destacan, por su novedad, dos: el primero consiste en un plan -que finalizará en 1993- con el que el Ministerio quiere acercar el ratio PAS/PDI (personal de administración y servicios, dividido por personal docente e investigador), en la actualidad en el 0,77, al 0,88: junto a este plan se pondrá en marcha - para finalizar en 1977- otro de dotación de mayor plantilla del PAS como apoyo específico a la investigación. El segundo de los objetivos quiere al final de su implantación -también en 1997- incrementar la transferencia corriente a las Universidades con el objetivo específico de incrementar los gastos de funcionamiento de las Universidades hasta situarlos en un 30 por 100 del importe de los costes de personal.

Por último, vamos a detenernos brevemente en dos temas relacionados con este programa: la investigación y las becas que afectan a alumnos de este nivel.

En cuanto a la investigación, el presupuesto para 1991 supone, dicho en pocas palabras, un retroceso respecto de la situación de 1990. El Ministerio de Educación ha reducido la transferencia de capital que ingresa en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas en 3.625 millones de pesetas e, igualmente, ha reducido la que transfería al Fondo Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico en 2.000 millones. En resumen, los fondos destinados -por todos los Ministerios- a la investigación en los presupuestos para 1991 tienen incremento cero, pero si procediéramos a un desglose comprobaríamos que, para que al final dé ese crecimiento cero, la subida de los fondos destinados a la investigación militar es compensada con el retroceso de los fondos destinados a investigación civil.

Por lo que se refiere a las becas, he aquí un cuadro resumen de la situación prevista para 1991:

(ver cuadro)

En resumen, salvo en el caso de la beca de colaboración (y ello gracias, en parte, a una reducción en número de becarios), asistimos a una congelación, en pesetas reales, de las



cuantías de las becas, junto con un leve incremento del número de becarios. La selectividad económica sigue siendo un problema no resuelto e importante.

### **Perfeccionamiento del profesorado de Educación**

Este programa sufre también un incremento menor que el experimentado en 1990.

Aumentan los gastos de personal en 1.299.860 millones de pesetas, siendo el coste anual de la ampliación de plantilla correspondiente al curso 90/91 de 933.244 millones y el resto se dedica a la actualización monetaria.

En cuanto al aumento de **gastos de funcionamiento, no cubre** ni el aumento del índice de precios al consumo del período correspondiente.

En el capítulo de subvenciones, el único aumento con respecto a 1990 es de 58 millones en becas y ayudas al profesorado, las demás partidas destinadas a los movimientos de renovación pedagógica se mantienen sin variación como en 1990. Si revisamos la memoria de objetivos observamos que el número de cursos previstos se cumplen, caso de licencias por estudio, proyectos de formación en centros, etcétera, pero no así el número de participantes en los mismos:

(ver cuadro)

Viéndose afectados por esta restricción de gastos cursos de formación como los de Educación Especial, Preescolar, Logopedia y otros. En conclusión, se sigue manteniendo un ritmo de formación muy lento, que no corresponde con las necesidades actuales y plantea serias dudas para la puesta en marcha de la LOGSE (Reforma Educativa) en lo que a preparación de especialistas se refiere.

### **Conclusiones**

Los PGE de 1991 vienen marcados por la política general de ajuste económico, destacando el fuerte descenso en el ritmo de crecimiento del presupuesto del MEC, del 14,3 por 100 al 11 por 100, justo en el momento en que el gasto debiera crecer considerablemente para preparar la aplicación de la reforma.

2. El crecimiento más importante se da en el programa de EE.MM., especialmente en lo relativo al aumento de la plantilla y de las inversiones. Ello es lógico en la perspectiva de aplicación de la reforma, que supone la escolarización de toda la población hasta los dieciséis años. Sin embargo, se congelan los gastos de funcionamiento, lo que implica que la calidad del servicio educativo no va a aumentar.

3. La práctica congelación del programa de Preescolar y EGB nos indica claramente que la reforma se va a hacer sobre mínimos. La creación de los puestos escolares catorce-dieciséis años se hace a costa de su propia calidad, como veíamos en el punto 2, y de la no aplicación de la reforma **en Preescolar y EGB**. La plantilla permanecerá estable, con lo que la implantación del profesorado especialista se retrasará. Los gastos de funcionamiento descienden en términos reales, por lo que, si tenemos en cuenta su escasa cuantía actual, podemos afirmar que quedan bajo mínimos.

4. El programa de Enseñanzas Universitarias es uno de los más afectados por el ajuste económico, produciéndose descensos netos en cuanto a plantillas e inversiones y relativos en cuanto a los gastos de funcionamiento, capítulo en el que no se alcanza el crecimiento de la inflación.

5. En definitiva, llegada la hora de la verdad, queda clara la falacia del famoso billón de pesetas con que supuestamente iba a financiarse la reforma. Con estos presupuestos se atiende casi exclusivamente a la extensión de la obligatoriedad hasta los dieciséis años y ello en condiciones precarias. Para cumplir este objetivo se realiza en condiciones deficientes la escolarización **de los niños de** tres años y se olvida el viejo proyecto de reforma de la educación infantil, a la vez que se limita la aplicación de la reforma en EGB y se resiente la calidad de la enseñanza universitaria y la investigación civil.

Los presupuestos del 91 defraudan las expectativas de a reforma.

**Gabinete de estudios**