

Transferencias y gasto educativo de las comunidades autónomas

Agustín Alcocer y
Emilia Martínez

La comparación del esfuerzo presupuestario en Educación realizado en los distintos territorios del Estado puede ser relevante a los efectos del título propuesto, siempre que se tomen en cuenta las limitaciones y dificultades con que se tropieza, que se reseñan brevemente:

1. Las derivadas del sistema de financiación del Estado de las Autonomías, del que aquí sólo vamos a recordar los inconvenientes que plantea el hecho de que la valoración de los servicios que se transfieren se relaciona con los gastos de funcionamiento en el momento de llevarse a cabo la transferencia. Esto quiere decir que los gastos de inversión quedan fuera de este cálculo. Pero las diferencias de partida en equipamientos e inversiones fijas constituyen un elemento de desigualdad interterritorial importante.

La manifestación de dichas desigualdades puede observarse en el P.I.B. por habitante, así como en la renta familiar disponible, después de impuestos y corregida por el I.P.C. de cada C.A. (tablas 1 y 2).

El Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.) pretende luchar contra esas desigualdades pero, aún en la hipótesis más favorable, los gastos de funcionamiento de las inversiones reales, derivadas del FCI posteriores a la asunción de competencias, deben ser asumidos por la C.A. beneficiaria. Determinar qué parte del comportamiento del gasto educativo obedece a estas diferencias entre CC.AA. exigiría la elaboración de un modelo cuyas características y complejidad resultan francamente fuera del ámbito de las posibilidades de este trabajo.

2. La magnitud considerada ha sido el gasto público presupuestado por las administraciones educativas. No incluye, por tanto, la totalidad del gasto en educación, ya que queda excluido el que realizan los particulares (familias y organizaciones privadas, con o sin fines de lucro).

3. No ha sido posible disponer de datos de gasto presupuestado en educación en las CC.AA. de ritmo lento: el MEC tiene descentralizado el gasto entre sus direcciones generales, por lo que cada una de ellas autoriza gastos a las direcciones provinciales en el ámbito de su incumbencia. En el momento de redactarse este trabajo, el MEC no dispone de los datos consolidados del gasto en educación (ni siquiera de los autorizados) para las CC.AA. de su ámbito de competencias. La consecuencia es la imposibilidad de realizar el estudio para estas CC.AA., por lo que se ha considerado el global MEC.

Los datos de gasto presupuestario proceden de la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de los Informes anuales del Consejo Escolar del Estado.

4. Se ha constatado la existencia de ciertas diferencias en el número de alumnos y alumnas matriculados, según las fuentes consultadas. Finalmente se ha optado por los datos de Consejo de Universidades para los de Enseñanza Superior y los del M.E.C. (Estadísticas de la Educación en España), para los restantes niveles.

5. En lo relativo al número de estudiantes, en los tramos de la enseñanza obligatoria se ha incluido la totalidad de los matriculados, ya que se considera que los recursos financieros públicos deben garantizarla en todo el Estado. En el caso de la Enseñanza Superior, por no ser obligatoria, sólo se han considerado los matriculados en Universidades Públicas.

6. Los datos de alumnado se refieren a cursos académicos, mientras que los gastos presupuestados lo hacen a años naturales. A los efectos de la obtención del gasto por alumno hemos considerado que lo presupuestado en 1991 financia a los alumnos matriculados en el curso académico 1990/91, y así sucesivamente. Se comete, por tanto, un error que no consideramos superior al que resultaría de intentar una imputación de otra naturaleza, que siempre sería arbitraria, ya que la distribución del gasto a lo largo del año académico no es necesariamente homogénea y no existe información estadística al respecto.

El gasto presupuestario por alumno y alumna

El gasto por alumno es uno de los índices que mejor puede reflejar la prioridad de los gobiernos por la educación. Para poder llegar a una conclusión al respecto, nos interesa conocer, por un lado, las diferencias y la posición de cada Comunidad en relación al conjunto del Estado y, por otro, ver si las variaciones que se producen en cada Administración a lo largo del período que hemos considerado (1991-1994) se corresponden con la evolución del alumnado matriculado en el conjunto de los niveles educativos.

Las diferencias entre CC.AA.

Con las restricciones anteriormente señaladas se ha elaborado la tabla 3 y el correspondiente gráfico que reflejan en gasto por alumno, medido en pesetas corrientes, de las CC.AA. con transferencias, del conjunto de las que permanecen en el ámbito M.E.C. en el período de referencia y del total del Estado.

A partir de estos datos se elabora la tabla 4, que toma como base 100 el gasto por escolar en el conjunto del Estado y permite ver con más claridad la posición relativa de cada C.A. y del conjunto M.E.C. A lo largo de los cuatro años considerados se constata que las mayores desviaciones respecto a la media estatal aparecen en 1994 en Navarra y País Vasco, si bien con trayectorias opuestas a partir de 1993: mientras Euskadi se aleja cada vez más, Navarra ve disminuir su diferencial que, pese a todo, sigue suponiendo un gasto por alumno superior en más de 50 puntos a la media.

Canarias es, desde 1993, la tercera C.A. con mayor gasto por alumno, mientras que el conjunto M.E.C., que en el año 1991 superaba en cerca de 23 puntos la media estatal, ha reducido sustancialmente su diferencial, pasando de la segunda a la cuarta posición, como consecuencia de los recortes presupuestarios que viene sufriendo el Sistema Educativo a lo largo de las últimas leyes de P.G.E.

Galicia ocupa el quinto lugar, si bien cabe destacar que en los cuatro años contemplados ha pasado de estar por debajo de la media estatal a rebasarla en más de 3,5 puntos.

Cataluña, Andalucía y C. Valenciana mantienen sus posiciones a lo largo de todo el período y ocupan los últimos lugares del ranking.

Cada vez se invierte menos

El gráfico 6 refleja algo ya conocido, como es el crecimiento negativo del número de alumnos que, en términos generales, se viene produciendo en el conjunto del Estado. Ahora bien, esta evolución no es igual en todos los niveles educativos. Mientras que el alumnado de los niveles anteriores a la universidad, considerado globalmente, experimenta una disminución, el sistema universitario, por el contrario, registra un aumento en el número de alumnos y alumnas matriculados. Es decir, se está produciendo un cambio, en parte vegetativo y en parte social, en el número de usuarios, que se traslada cada vez más hacia los niveles de enseñanza, teóricamente más caros.

La cuestión es si esta evolución negativa global del alumnado matriculado se refleja en un aumento del gasto por alumno. Desde un punto de vista lógico, si el gasto en educación se mantiene, al menos, constante, al disminuir el número de alumnos y alumnas debería aumentar el gasto per cápita.

Acudiendo a los datos, se puede comprobar que el gasto por alumno, en pesetas corrientes de cada año, (cuadro 3) aumenta muy ligeramente entre 1991 y 1994. Además, en el cuadro 5 se puede observar una clara tendencia a la disminución cada vez mayor del incremento de gasto por alumno respecto al año anterior, excepción hecha del conjunto M.E.C., que registró el mayor descenso en el año 1991. Esa tendencia resulta más significativa si se considera que las tasas de crecimiento en el último año considerado se sitúan por debajo del IPC del período (3,93%) en todos los casos, excepto Galicia y Euskadi (más de 2 puntos por encima) y Andalucía y Cataluña, ligerísimamente por encima, lo que quiere decir que, en términos reales, el gasto por alumno sufre una disminución.

Las conclusiones de este análisis son las siguientes:

- Existen sensibles diferencias respecto al gasto por alumno entre Comunidades Autónomas. Las Administraciones que más gastan por alumno son Navarra y Euskadi, territorios de régimen foral con especificidades fiscales y hacendísticas, seguidas de Canarias, también con régimen fiscal especial. Las de menor gasto son la Comunidad Valenciana, y Andalucía, (la primera de ellas con especificidad lingüística), que en los dos últimos años invierten sus posiciones. Estas diferencias podrían estar expresando niveles diferentes de calidad en el servicio educativo entre las distintas CC.AA.
- Se producen cambios en la cantidad y estructura del alumnado: descenso del total de estudiantes matriculados en el conjunto del sistema educativo, debido a una disminución cada vez más significativa en los niveles de la enseñanza obligatoria y un aumento considerable en el sistema universitario, que llega casi a compensar la caída de los niveles anteriores a la Universidad.
- Teniendo en cuenta que el coste por alumno se eleva a medida que se pasa a niveles educativos superiores, y que la implantación de las reformas educativas –situación en la que nos encontramos– supone realizar esfuerzos presupuestarios adicionales, debiera registrarse un notable incremento del gasto por alumno en todas las Administraciones educativas consideradas. Pues bien, las tasas de variación interanuales de gasto por alumno siguen una tendencia decreciente, lo que puede significar que, no solamente se está atribuyendo a las nuevas plazas escolares en la Universidad un coste prácticamente igual al de las vacantes de los otros niveles educativos, con cuyos importes se estarían financiando, sino también que se está pretendiendo implantar las reformas del sistema educativo con coste cero.

En definitiva, no parece que pueda afirmarse con carácter general, a partir de los datos considerados, que el mero hecho de las transferencias produzca inmediata y

automáticamente una mejora de la calidad de los servicios educativos, si se admite que el gasto presupuestario por estudiante puede ser un indicador adecuado de la misma.

- Los mecanismos existentes para la compensación de desigualdades interterritoriales no parecen, por ahora, capaces de compensar de forma satisfactoria las diferencias de partida, de forma que se garanticen niveles de calidad del servicio educativo homogéneos.

Estos problemas podrían encontrar una vía de solución en el marco de un planteamiento global, pactado con las CC.AA. y con una perspectiva plurianual que garantizase la suficiencia financiera para la aplicación de las reformas educativas y un nivel de calidad homogéneo del servicio en todos los territorios del Estado. Naturalmente, estamos hablando de la Ley marco para la Financiación del Sistema Educativo.

(1) El FCI modificado por la Ley 29/1990 se dota todos los años en la Ley de Presupuestos Generales del Estado con una cantidad que es un porcentaje (el 35%) de la inversión real civil nueva del Estado, pero sometiendo ésta a una doble corrección: a) en primer lugar, ponderándola por la población relativa de las Comunidades beneficiarias. b) en segundo lugar, multiplicándola por el índice resultante de la relación entre la renta por habitante nacional y la renta por habitante de las comunidades beneficiarias.

(2) El criterio para determinar las CC.AA. beneficiarias del FCI es el mismo que el empleado por la CE para determinar las regiones beneficiarias del fondo FEDER (renta por habitante inferior al 75% de la renta media por habitante en la CE), resultando en tal situación las siguientes CC.AA.: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha , Castilla y León, Extremadura , Murcia, Comunidad Valenciana y Galicia.