

Principales programas

Ulpiano Sevilla

Cuando tratamos de la Educación Infantil, Primaria, Secundaria y Formación Profesional nos estamos refiriendo a un conjunto de programas que ocupan casi el 75% del gasto total en Educación. (Gráfico 5). Por su volumen y por su incidencia en la sociedad, dado que comprenden la totalidad de la educación obligatoria, se convierten en piezas claves del sistema educativo. Garantizar la adecuada planificación en función de las necesidades es una exigencia que viene incumplándose desde el mismo momento en que se negó una ley de financiación para la Reforma. El tiempo, lamentablemente, ha venido a darnos la razón: sin esa ley, la inversión en infraestructuras y medios se ha ido demorando, siempre por los mismos motivos (excusas de imperativos económicos y otras prioridades) y en la actualidad nos encontramos con que ni siquiera la Memoria Económica que acompaña a la LOGSE, que apenas si garantiza unos mínimos de inversión y de gasto, se ha ido cumpliendo con regularidad, de tal manera que el desfase acumulado desde 1990 (Tabla xx) sitúa el grado de cumplimiento en sólo algo más del 80% en este año. No hay, pues, excusa para el drástico recorte de inversiones previsto en los ya casi seguros Presupuestos del gobierno Aznar para 1997, toda vez que han sido rechazadas las enmiendas a la totalidad (por lo que únicamente cabe esperar modificaciones parciales). Ni siquiera la disminución demográfica en edad escolar, contrarrestada con creces por la ampliación de la edad obligatoria de escolarización hasta los 16 años, puede aliviar la insuficiencia de centros de Secundaria, la estabilización de las plantillas de personal o el fuerte recorte de los gastos de mantenimiento. Tener que recurrir a la permanencia de la mayor parte de los alumnos del primer ciclo de ESO (que se completará en el año próximo) en centros de Primaria es buena prueba de la deficiente planificación y de que, todavía hoy, las necesidades siguen siendo muchas e inaplazables.

La agresión que se materializa con estos Presupuestos contra la Ley que ha recibido uno de los mayores consensos sociales y que, al margen de motivos monetaristas de convergencia en los postulados de Maastricht, garantiza un futuro elemento de verdadera convergencia social, ni está justificada ni puede quedar sin la debida contestación.

Pero hagamos un análisis más detallado de los diferentes programas de gasto educativo, asumiendo el reto de intentar aclararnos en el bosque de las cifras que propongo.

Educación Infantil, Primaria y Secundaria

El gasto y la inversión

El descenso del 5,2% del gasto en Educación Infantil y Primaria, y del 18,9% en las inversiones reales reflejan, por un lado, el desplazamiento del gasto al programa de Secundaria, con el que se financia el primer ciclo de ESO, que se ha de completar en el próximo curso académico, y por otro, que la mayor parte del primer curso de ESO se está realizando en centros de Primaria, cuyos espacios se presupuesta adaptar, como muestra el hecho de que el 73,3% de la inversión real prevista (Capítulo 6, con un peso absolutamente dominante del organismo 18.103 de gerencia de infraestructuras y equipamientos) sea de reposición (Gráfico 4), ante la falta de previsión suficiente de nuevas construcciones de

institutos de Secundaria. Este hecho queda plenamente explicitado cuando observamos que la inversión en el programa de Secundaria sufre el escalofriante recorte del 43,6% (Gráficos 2 y 3): sólo se prevé invertir 9.442 millones de pesetas, frente a los 16.757 del presente ejercicio, de los que únicamente algo más de la mitad, un 56% (Gráfico 4), se destinan a inversiones nuevas. Puede resultar paradójico el hecho de que la inversión en Secundaria se reduzca más que en Primaria, que también sufre el importante recorte del 18,9%, pero ello es debido, como hemos dicho, a la voluntad política de mantener a buena parte del alumnado de Secundaria Obligatoria en los actuales centros de Primaria.

Aunque, como es obvio, el programa de gastos que más crece es el de Secundaria, un 8%, debido a la transferencia que recibe de buena parte del gasto de Primaria -que como hemos señalado disminuye el 5,2%- es conveniente hacer una valoración conjunta. Considerados globalmente Infantil, Primaria y Secundaria (Tabla 9) el aumento del gasto es de 8.367 millones, el 1,2%, una cantidad insignificante que puede quedar absorbida más por la subvención a los 37.500 nuevos puestos escolares de Infantil en centros concertados (con lo que se pretende empezar a hacer efectiva la máxima de la "libertad de elección de centro") que por la transformación de puestos escolares de la antigua EGB en puestos de Secundaria, aunque ésta sea importante. En efecto, frente a los 295.796 presupuestados de segundo ciclo de Infantil (Tabla 10) y los 663.420 (a los que se desciende desde 988.071) de EGB y Primaria (siempre en la red pública), en Secundaria y Formación Profesional se pasa a 918.016 puestos escolares, con un incremento de 153.391 (el 20%).

Pero este incremento de puestos escolares en Secundaria no viene acompañado de valores equivalentes en número de centros. Los 1.013 centros y 26 secciones de 1996 pasarán a 1.041 y 67 en 1997, que supone un incremento del 2,8% en el número de centros, lo que vuelve a confirmar que la mayoría de los alumnos permanecen en sus centros de Primaria, consecuencia del fracaso de la política de inversiones en infraestructuras que tenía que haber provisto los puestos escolares necesarios en centros de Secundaria que exige la generalización de la ESO.

La inversión en centros de Infantil y Primaria (Tabla 11) se orienta hacia la construcción de puestos de sustitución (3.750 a terminar en el ejercicio) en detrimento de los de nueva planta (de los 2.400 presupuestados sólo 725 se terminan en 1997), y sufre un descenso importante tanto el equipamiento de reposición y de sustitución (de 600 a 400 millones de pesetas) como el de puestos resultado de construcción y ampliación (de 200 a 150 millones). La mayor parte de los puestos de nueva planta previstos en Secundaria para 1997 (Tabla 12) corresponden a los iniciados en años anteriores (11.760) y sólo se plantea comenzar en el ejercicio 3.450 frente a los 17.100 del año 1996; y algo análogo sucede con los puestos de sustitución: los 5.070 previstos para 1997 fueron iniciados en años anteriores mientras que sólo se presupuesta iniciar en el ejercicio 720. En definitiva, se aplica un criterio de ahorro radical: se termina de poner a punto buena parte de las construcciones en curso iniciadas en años anteriores y se desplaza a ejercicios posteriores, de 1998 al 2000, en un plan plurianual de inversiones, la construcción de parte de los centros previstos en el mapa escolar. Dicho de una manera más clara, el método de ahorro consiste pura y llanamente en no realizar nuevas inversiones en la construcción de puestos escolares y en disminuir los gastos de funcionamiento de los centros existentes. Todo ello, parece, bajo la perspectiva ingenua de congelar el gasto en el año de la convergencia, quedar bien con los socios europeos, e intentar corregir lo que se pueda en años posteriores en la dirección que más convenga.

Algo similar ocurre con la plantilla de personal, tanto funcionario como laboral: la estabilización de su número es la norma. Así, el balance total de profesorado es de un incremento de 0,3%, solamente 316 más sobre un total de 124.704 profesores de pública no universitaria (Tabla 13); un número tan insuficiente que ya en el presente curso la

administración educativa ha tenido que recurrir a tan graves medidas para la calidad del servicio como son el aumento del número de alumnos por aula, más allá de los topes que fija la LOGSE, y de las horas lectivas docentes para poder atender la escolarización prevista, sin olvidar los problemas que existen para sustituciones por motivos de enfermedad, maternidad, etc. La situación en personal docente se corresponde, lógicamente, con las exigencias de la generalización del primer ciclo de ESO: disminuye en 3.140 el número de profesores de Primaria, un 6,5%, mientras que el de Secundaria sólo aumenta un 1,56% (en total 498.839, 752 más que el curso pasado), disminuye el de profesores técnicos (de 6.334 a 6.200) mientras que el de maestros en el primer ciclo de ESO aumenta de 6.600 a 9.125, un 38,3%, que, en su gran mayoría, corresponde a maestros del ciclo superior de EGB que permanecen en sus centros de Primaria con alumnado de 1º de ESO.

El gasto de funcionamiento de los centros

Si pretendemos ver la evolución del alumnado la confusión es total porque tanto en Primaria como en Secundaria los datos sobre alumnos por etapas y ciclos que se han anotado en la columna correspondiente a 1996 son los que en los presupuestos actuales corresponden a 1995. Sea por error o sea por una interpretación "innovadora", el hecho es que el descenso de la población escolar en 166.000 alumnos, según la evaluación del Ministerio de Educación, es un dato que hay que poner en cuestión. Si nos atenemos a lo presupuestado para 1996 y a lo previsto para 1997 (Tabla 10) la disminución del número de alumnos de Infantil, Primaria y Secundaria en la red pública sería del 6,2%, que corresponde a un total de 125.000 alumnos, que se reduciría a 69.000 si englobamos el total de la enseñanza no universitaria, pública y privada concertada. No obstante hemos de ser prudentes con estos datos porque hay situaciones reales que no los justifican.

En Infantil no se acaba de generalizar la oferta pública suficiente para atender la demanda de escolarización de 3 años; así, se plantea para 1997 el objetivo pobre de aumentar hasta un 62% la escolarización de niños y niñas de 3 años (que pasarían de 68.396 a 87.918) en la red pública, al tiempo que se financia 37.500 nuevos puestos del segundo ciclo de Infantil en centros privados concertados.

La escasa fiabilidad de los datos totales de alumnado limita, obviamente, la del gasto por alumno y año (Tabla 14). Con esta precaución, vemos que el gasto de funcionamiento (Capítulo 2) se mantiene en Infantil y Primaria en torno a las 5.600 pts./alumno/año (con un ligero aumento del 0,4%) mientras que en Secundaria y EOI, sufre un descenso del 6,3% pasando de algo más de 17.000 pts./alumno/año 1996 a algo menos de 16.000 pts./alumno/año 1997, que viene a reflejar en programas la disminución en más de 3.600 millones del capítulo de gastos corrientes, de funcionamiento de los centros. El leve aumento del gasto por alumno en Primaria, a pesar de la disminución del gasto de funcionamiento de estos centros hay que entenderla bajo dos consideraciones; una, la importante reducción de alumnos de esta etapa, y dos, que este gasto está atendiendo a los alumnos de primer curso de ESO que permanecen en centros de Primaria.

La educación en el medio rural

Los datos referentes a actuaciones en Centros Rurales Agrupados (CRA's) reflejan el aumento de alumnado escolarizado en ellos (de 2.500, para llegar al total de 87.918), de profesorado y de unidades (que pasan de 5.433 a 5.916) pero con una disminución en el número de centros (de 495 a 478), lo que significa que se pretende disminuir el gasto a costa de ampliar el ámbito geográfico de actuación de estos CRA's, dificultando, como

consecuencia, la atención a los alumnos, el trabajo de los profesores y, en definitiva, incidiendo de manera negativa en la calidad de la educación en estas zonas desfavorecidas no sólo por motivos geográficos.

A propósito de las transferencias

Ante esta situación de desfase entre las inversiones y la implantación del nuevo sistema educativo, la transferencia de las competencias legales en educación (no universitaria) a las comunidades autónomas se ha de contemplar con la máxima prudencia. Si se llegase a realizar antes de la consolidación de las infraestructuras, las plantillas de personal, los gastos de funcionamiento, etc., que exige el pleno funcionamiento del nuevo sistema, la consecuencia podría ser una pesada herencia para las comunidades que acumulan mayor retraso en el proceso de implantación, que con toda probabilidad coinciden con las que disponen de menos recursos propios para afrontar por sí solas una inversión posterior. En estas condiciones existe el riesgo de perpetuar un sistema educativo desigual en el conjunto del estado. Por nuestra parte, la responsabilidad del compromiso por evitarlo.

Enseñanzas Universitarias

Prácticamente culminado el proceso de transferencia de las competencias universitarias a las comunidades autónomas, a excepción de las universidades de Les Illes que se están transfiriendo en la actualidad, únicamente la UNED (por su ámbito estatal) y la UIMP (que queda como Organismo Autónomo del Departamento) permanecen como competencia universitaria del Ministerio de Educación.

El programa de enseñanzas universitarias, por tanto, se ciñe al presupuesto de estas dos universidades y, transitoriamente, al de las Islas Baleares, con lo que el gasto previsto sufre la drástica caída ya citada del 66,7%, paralela, lógicamente, a la que sufre la inversión real, que decrece hasta el 66,6%.

Por ello, aparte de los presupuestos de estas universidades, las actuaciones, además de las que corresponden al Consejo de Universidades, se circunscriben al desarrollo de algunos programas como el de Doctorado de Calidad o el de Evaluación de la Calidad de las Universidades.

De la anunciada ampliación de la política de becas con préstamos a estudiantes que deberán ser devueltos tras la incorporación a la vida laboral, hay que señalar que está referida a estudiantes de los últimos cursos, y todavía sin mecanismos establecidos por la Administración General del Estado.

Otros programas

Aunque con un menor volumen de gasto, la Reforma educativa conlleva un conjunto de actuaciones sin las que no estaría garantizada la calidad general del sistema ni la atención a colectivos de todas las edades y condiciones -físicas, psíquicas, sociológicas, culturales, étnicas, etc.- que se encuentran en una situación de partida desigual. Hablamos de Formación Permanente del Profesorado, Educación Especial, Educación Compensatoria, Educación permanente y a distancia no universitaria, Servicios complementarios de la enseñanza y Becas y ayudas.

Formación permanente del profesorado

La formación permanente del profesorado se mantiene, tanto en lo organizativo como en la oferta de actividades, sustancialmente, en las directrices del Plan marco de formación, de 1989.

La cuantía total del programa, 11.328 mill. ptas. aumenta la correspondiente a 1996 en un 3,9%, a pesar de lo cual es evidente que tras la "reestructuración de la Red de Formación Permanente en colaboración con las Universidades y los Entes Autónomos del Estado" se esconde, por un lado, un fuerte recorte en el número de funcionarios de los grupos A y B que ocupaban los cargos de directores y de asesores de CPR's, en torno al 31.5% desde el ejercicio de 1995 (de 1.528 a 1.415 en el curso pasado, para disminuir hasta 1.047 en el presupuesto de 1997), así como en la dotación de recursos para gastos de funcionamiento y actividades de estos centros, cifrada en un 26% (de 2.201 a 1.930 mill. ptas. en el curso 95/96 para caer a los 1.630 presupuestados para 1997), y por otro, una voluntad de modificar los mecanismos de formación del profesorado dejando, con toda probabilidad, los CPR's como centros exclusivamente de recursos.

Cabe preguntarse entonces a qué se dedican los 331 millones de incremento del programa. En buena medida parece que a ampliar las transferencias corrientes a universidades y comunidades autónomas para actividades de formación del profesorado "según convenios de colaboración que se suscriban", lo que hay que interpretar como que existe la loable pretensión de suscribir nuevos acuerdos para el próximo año. Así, se incrementarían de 129 a 184 millones lo previsto para convenios con universidades, de 16 a 20 millones lo correspondiente a comunidades autónomas, de 158 a 190 lo destinado a instituciones sin ánimo de lucro y, finalmente, las becas y ayudas al profesorado pasan de 187 millones previstos para 1996 a 230 para el próximo año, aunque, en relación a ello, no se comprende cómo todavía no se han sacado a concurso las 600 licencias por estudios previstas para 1996 y se presupuestan 700 para el próximo año.

A la luz de los datos señalados cabe interpretar que se produce una apuntada inflexión orientada hacia la formación del profesorado en universidades e instituciones sin ánimo de lucro en detrimento de la que se realiza en los CPR's.

Educación especial

La educación de alumnos que presentan discapacidades físicas o psíquicas es la que presenta un aumento considerable tanto de gasto general como de inversiones. En buena parte se puede explicar por el aumento previsto de alumnos atendidos en centros públicos (de 24.800 en 1996 a 28.000 en el año próximo) y de profesores de apoyo a la integración (que pasarían a ser 3.880 en 1997, 339 más que en 1996), porque el resto de datos, inexplicablemente, corresponden a los previstos por el último gobierno socialista para 1996. Así, las 650 unidades de Educación Especial previstas para 1997 son las que hay presupuestadas para 1996, lo mismo sucede con el número de alumnos escolarizados en centros específicos (cifrado en ambos presupuestos en 5.350) y con otras actuaciones previstas. Se mantienen los 639 gabinetes de logopedia y el número de equipos de orientación educativa y psicopedagógica cifrado en 1.394 en 1994, 1.440 en el 95 y en el 96, pasaría, según lo previsto en el presupuesto de 1997, a 300. Incomprensible.

Esta confusión de datos, con nuestra mejor intención, se puede interpretar como que no se ha realizado lo presupuestado para 1996, de manera que se parte de lo realizado en 1995 y se desplaza a 1997 lo previsto para el presente ejercicio añadiendo algunas ligeras

modificaciones según nuevas previsiones. Puede resultar un lío pero es la interpretación más plausible. Lo cierto es que no podemos conocer más sobre la dirección en que se orienta el gasto o la inversión. Ésta que, junto a la que se prevé en Compensatoria, es una de las dos que tienen un incremento positivo (del 16%, Tabla 6) globalizado en 630 millones, de los que 536 se pretende dedicar a equipamiento nuevo en centros específicos y de integración y 94 millones para adaptaciones y reformas en centros y unidades de Educación Especial. En cualquier caso sea bienvenida la inversión.

Educación compensatoria

Como en todos los programas de gasto, el texto del Presupuesto 1997 es el mismo que el del gobierno socialista para 1996 con sólo ligeras modificaciones de mayor o menor intencionalidad política, a veces sólo técnica. Pero donde más resalta la contradicción entre la formulación teórica y las actuaciones previstas es en este programa de Educación Compensatoria. Como en años anteriores pretende contrarrestar las desigualdades de origen social, cultural, étnico, lingüístico, geográfico, etc., actuando en zonas rurales, sobre todo en escuelas de pocas unidades, atendiendo al alumnado perteneciente a minorías étnicas, procedente de familias de emigrantes o de zonas con alto nivel de marginación. Pero para ello disminuye un 25,8% el gasto previsto, desmantela los centros de recursos y los profesores destinados a ellos (26 y 125, respectivamente) que ya venía desmontando el anterior gobierno socialista, elimina las actuaciones en aulas ocupacionales y eso sí, mantiene las mismas de Primaria previstas para 1996 (600 con 595 profesores, 41 menos que en 1996) y crea las de ESO con los mismos valores para 1996 y 1997, suponemos que con la intención de mantener en el año próximo las mismas que se inicien en éste; y finalmente, aumenta sensiblemente el número de aulas hospitalarias (30, con 50 profesores), las unidades de apoyo a itinerantes (10, y 10 profesores) y de atención a hijos de temporeros (10 actuaciones y 10 profesores), valores que pueden absorber ese 25% de incremento de inversión, pero no echamos las campanas al vuelo, porque en valor absoluto representa 10 millones más que los previstos para este ejercicio (de 40 se pasa a 50). Y lamentamos ser maliciosos pero esos datos, las 10 unidades o actuaciones y los 10 profesores correspondientes citados sobre las 6 y 6 respectivamente de itinerantes y las 2 y 2 de temporeros previstas por los socialistas parece que obedecen a un "ante esa miseria yo no voy a ser menos". En cualquier caso enhorabuena por asumir el reto.

Educación permanente y a distancia no universitaria

El mismo análisis referente a Educación Compensatoria podemos hacer con la Educación que pretende atender los casos todavía existentes de analfabetismo, a adultos con escasa formación básica, a trabajadores con baja formación, a inmigrantes y otros colectivos desfavorecidos y a personas adultas con necesidades de formación. Los objetivos se mantienen -los textos son idénticos-, e incluso la inversión prevista, los mismos 130 millones presupuestados para 1996 -en obras de mejoras, seguridad y equipamiento en centros de educación de adultos y enseñanza a distancia no universitaria-, pero disminuye el gasto y se desmantela buena parte del programa. Disminuye el número de centros de Educación de Adultos (de 303 a 216), el de alumnos (de 144.265 a 103.196), a pesar de lo cual y según los datos consignados, aumenta el de profesores (de 1.708 a 1.805) y se consigna un número de centros que recibirán una mejora de instalaciones y equipamiento sin especificar cuantía. Igualmente, el número de localidades atendidas (387 de las 1.705 previstas para 1996) y el de actuaciones en programas de Educación de Adultos bajo convenio con corporaciones locales (454 de 985) o entidades sin ánimo de lucro (ninguna de las 320 previstas para 1996)

vemos que sufre un recorte drástico. Sin embargo, en educación a distancia no sucede lo mismo, aunque la situación no está exenta de contradicciones, pues crece el número de alumnos atendidos (de 70.000 a 77.698) pero disminuye el de centros (de 416 a 397) aumentando de manera espectacular el gasto de edición y distribución de material didáctico impreso y audiovisual (de 195 a 587). Pero un recorte significativo desde el punto de vista de la actuación futura viene representado por la disminución casi del 50% en el número de participantes en la formación de profesores de Educación de Adultos para impartir la nueva oferta formativa (de 1.074 a 577).

Servicios complementarios de la enseñanza

Para 1996 está previsto que sean 161.226 los estudiantes que utilicen el transporte escolar y 18.028 los que reciban ayudas individuales de transporte. Probablemente no se haya llegado a esa cantidad, puesto que para 1997 la previsión de alumnos beneficiarios del transporte es de 156.145, debido en buena medida a la decisión tan comentada de mantener en los centros de Primaria a alumnos que deberían trasladarse a los de Secundaria, y esta situación parece que no vaya a variar en el próximo curso. También disminuye ligeramente el número de comensales previsto (de 105.320 a 104.620) mientras que aumentaría muy poco el de residentes en Escuelas Hogar (de 2.980 a 3.291); y desde luego, lo único que no varía ni en una sola unidad es el de alumnos beneficiarios del seguro escolar (3.137.000) ni el importe de las cuotas (que desde hace años se mantiene en 187 pts.). Lo cierto es que tenemos que movernos con escepticismo entre los datos reflejados en el volumen correspondiente de presupuestos del Ministerio de Educación por las muchas contradicciones que aparecen. Para muestra este botón: ¿cómo se puede afirmar que el número de alumnos ha disminuido en 166.000 y mantener el mismo total previsto para 1996? Cada paso que damos viene a confirmarnos que estamos ante una planificación presupuestaria arbitraria, cuando no engañosa.

Becas y ayudas a estudiantes

La política de becas se caracteriza por la continuidad respecto de la de gobiernos anteriores (tabla 14), con la especificidades que señalamos a continuación:

- . El umbral de renta familiar, tanto para la obtención de ayudas generales como para la exención de tasas de matrícula universitaria, aumenta para 1997 un 2,5%.

- . El número de becarios aumenta de manera considerable, el 9,2% de media de los que reciben ayudas de carácter general, y el 15,3% entre quienes la reciben de carácter especial. Pero en estos incrementos volvemos a encontrar la misma trampa de programas anteriores, y es que los números de becarios de las diversas situaciones previstos para 1996 son los que corresponden a 1995 en los últimos presupuestos del anterior gobierno socialista, con lo cual se salta el incremento que ha tenido que haber en este año, a menos que, como ya hemos comentados en otros programas educativos, tales previsiones no se hayan cumplido por el actual gobierno popular.

- . En lo que no hay confusión es en la cuantía de las becas pues las correspondientes a 1996 y las presupuestadas para 1997 son exactamente las mismas que estaban previstas en el ejercicio anterior para 1995 y 1996 respectivamente. Por eso, las importantes disminuciones que se observan en las cuantías de las de carácter general son un regalo del anterior gobierno que ha debido recibir con agrado el actual, dado que no ha previsto cambiarlas.

Esta situación está en perfecta correlación con el hecho de que el programa de gasto de becas y ayudas aumenta únicamente en un 0,2%, apenas 160 millones más que en 1996. Si aumenta el número de becarios, necesariamente ha de disminuir el valor de cuantía en las becas de carácter general, que son las que afectan a más de 800 mil alumnos; mientras que en las de carácter especial, que afectan a un menor número, 75 mil únicamente, aumentan sensiblemente la cuantía -salvo en Educación Especial que permanece igual y la de Cursos de Francés que disminuye en un 28%- pero se mantiene más constante el número de beneficiarios.

Cabe destacar finalmente, como novedad, que la cuantía de las becas a alumnos de segundo ciclo de Educación Infantil de centros privados "debidamente reconocidos" se mantiene en las mismas 47.000 pesetas pero si hasta ahora sólo la podían percibir los alumnos de 4 y de 5 años, se presupuesta para 1997 extender la cobertura a los alumnos de 3 años.