

El presupuesto de educación

Ulpiano Sevilla Moreno.

Tras el fuerte retroceso del gasto y de la inversión en educación durante el año 1997, el aumento previsto para el ejercicio de 1998 debe ser considerado como un hecho positivo, sobre el que ha influido —con toda certeza— la presión y la movilización social que ha tenido lugar durante el pasado curso en diversos ámbitos y en pluralidad de acontecimientos. Pero las llamativas cifras de incremento en los capítulos de gasto y en algunos programas educativos no pueden ocultar dos hechos importantes: uno, que muchas de ellas apenas recuperan los niveles del año 1996 —y en ocasiones responden a incrementos simbólicos obtenidos por la aplicación de porcentajes prefijados—; y dos, que los déficits acumulados son tan importantes que no pueden ser abordados desde la apariencia de aumentos improvisados, sino que requieren voluntad política para acordar un plan de gasto e inversión plurianual que responda a las necesidades reales, y permita, finalmente, transferir a las CC.AA. un sistema educativo plenamente configurado y perfectamente equivalente desde el punto de vista territorial.

Las cifras globales

El gasto educativo para 1998, en contraste con el del ejercicio actual, prevé un incremento positivo frente a la disminución en -1.9% del total de gastos del Estado (en buena parte debido al menor coste de la deuda pública, que disminuye un -9.2%). Como podemos ver en la tabla 1, el gasto total en educación previsto para el próximo año, referido a los programas correspondientes a la función 4. 2., asciende a 994.708 millones de ptas., lo que supone un incremento de 55.730 millones sobre el del presente ejercicio, que en porcentaje se sitúa en el 5.9%, y un peso relativo en el conjunto de gastos del Estado (*tabla 2, gráficas 1 y 2*) del 4.25%, ligeramente mayor —un 0.32%— que el correspondiente a 1997.

Se trata, sin lugar a dudas, de un incremento importante, al que han contribuido, entre otras causas, tanto el intento de rectificación de las desafortunadas medidas y actitudes que respecto de la educación pública ha tomado la titular del Departamento ministerial y su equipo —que tanto rechazo han provocado—, como la presión y el consenso social sobre la necesidad de arbitrar medidas de choque para garantizar el desarrollo de una enseñanza de calidad, universal, no elitista.

Pero si hacemos algo tan poco ortodoxo —justificable únicamente por su finalidad argumental— como comparar los gastos previstos de los diferentes programas con los del ejercicio de 1996 (*Gráfica 1 y 2*), llegamos a la conclusión de que muchos de ellos se mantienen por debajo del nivel de 1996 (educación infantil y primaria, educación compensatoria, nuevas tecnologías aplicadas a la educación, deporte escolar y universitario y apoyo a otras actividades escolares), otros al mismo nivel (formación permanente del profesorado, enseñanzas artísticas, educación en el exterior, educación permanente y a distancia no universitaria y enseñanzas deportivas), mientras que los menos —aunque, eso sí, importantes tanto por su volumen como por su incidencia— adquieren cierta relevancia (educación especial, servicios complementarios de la enseñanza y becas y ayudas) o gran importancia, como es el caso de la educación secundaria, FP e idiomas.

El gasto por capítulos

Visto por capítulos (*tabla 3 y gráfica 3*) encontramos, igualmente, importantes crecimientos de gasto, que en el caso del capítulo 2, gastos corrientes y servicios, y del capítulo 3, transferencias corrientes, llegan al 7.5% y 7.9% respectivamente, para igualar tan sólo los niveles de 1996.

Por el contrario, destaca el significativo crecimiento del capítulo 1, de gastos de personal (*tabla 4*), del 3.4%, 22.633 millones más que en el ejercicio actual, para hacer frente al aumento de plantilla derivado de las necesidades de implantación de la ESO, a los incrementos por antigüedad y, sobre todo, al salarial previsto del 2.1%, con el que se pretende consolidar —y aun dilatar— el intervalo de pérdida de poder adquisitivo de los empleados públicos más allá del 11% acumulado en los últimos años. Este incremento de gastos de personal se mantiene prácticamente igual en los programas más cuantiosos (infantil, primaria, secundaria y educación especial), baja al 2.5% en educación permanente, incremento cero para formación permanente, y un alto porcentaje, el 17.7%, para educación compensatoria, sin duda para equilibrar la disparatada bajada del 32.7% que se ha realizado en el presente año.

El crecimiento más destacado es el del capítulo 6, inversiones reales (*gráfica 4*), que con 42.606 millones de ptas., lo que supone el 67.8%, pretende atender necesidades inaplazables —aunque ignoradas en el año 97— de construcción de nuevos puestos escolares derivadas de la generalización de la secundaria obligatoria, elevándose incluso un 19.3% sobre el presupuesto de 1996.

No obstante, si tuviésemos que calificar de alguna manera el presupuesto de gasto educativo para 1998, —atendiendo al incremento del volumen de gasto, y sin entrar en valoraciones de su distribución— tendríamos que concluir que se trataría de un presupuesto justificable para 1997, pero no para 1998. Después de un año perdido en aras del cumplimiento de los postulados de convergencia monetaria, caracterizado en lo educativo por la fuerte presión y movilización social, ahora se pretende volver a coger el ya de por sí lento ritmo inversor anterior a 1997.

Las transferencias a centros privados concertados

En el capítulo 4, transferencias corrientes, destaca el fuerte incremento —un 9.15%— de las transferencias a centros privados concertados (*tabla 5*), alcanzando la cantidad de 128 mil millones, de los cuáles, 37.900 millones son para la ESO, 14.230 más que el año anterior, equivalente a un 60% más. Este incremento, lógico en principio si se tiene en cuenta la extensión de los conciertos a la secundaria obligatoria, dista mucho de los 4.462 millones en que disminuye el gasto transferido para infantil y primaria. Aún teniendo en cuenta el mayor coste de los puestos de secundaria, hay una diferencia, en torno a los 10000 millones de ptas., que se dedica a la ampliación de los conciertos.

Los convenios de educación infantil, que en el curso pasado atendían a 37.500 alumnos y alumnas, se amplían para llegar a atender a 98.813, —61.313 más (*tabla 8*), lo que supone un incremento del 163%—, y todo parece indicar que su financiación se realizará con cargo a las becas individuales de 55.000 ptas. que se destinan en concepto de ayuda durante este curso a los alumnos de 3, 4 y 5 años, de 2º ciclo de infantil de centros privados *debidamente reconocidos*, según consta textualmente en la descripción del programa de becas y ayudas a estudiantes. En este caso —partiendo del supuesto de que la subvención alcance al total de los alumnos, y a pesar de que el número de becarios en 2.º ciclo de infantil se mantenga en 45.000, porque ¿cómo se entendería si no que el convenio incluya a 98.813 alumnos pero

sólo se subvencione a una parte de ellos?—, la partida que se detrae del programa de becas y ayudas para financiar a centros privados de infantil alcanzaría la cantidad de 5.435 millones, que representa un 73% del los 7.409 millones de ptas. de crecimiento del programa.

Como en el ejercicio pasado, la apuesta de la responsable ministerial por extender el intervalo de subvención de la enseñanza privada a la etapa de educación infantil, contrasta con la falta de voluntad por asegurar la oferta suficiente de plazas escolares en la red pública a los niños y niñas de 3 años; objetivo que, si bien en el ejercicio del 97 se planteaba el poco ambicioso reto de llegar a una oferta del 62%, en el presupuesto para 1998 se ha dejado incluso sin cuantificar, por la única razón evidente de evitar un compromiso contrastable.

Recordemos, finalmente, que los conciertos actuales del 2º ciclo de infantil han financiado a 2.823 alumnos en el curso 96/97 y se prevé extenderlo a un total de 3.887 alumnos y alumnas en el curso 97/98.

Otras transferencias corrientes

La atención a programas de particular intencionalidad social (tabla 6) recibe un tratamiento por debajo de la media de crecimiento del gasto educativo. Tanto las cuatro modalidades del programa de garantía social —con ligeros incrementos en el número de grupos, y un presupuesto de 522 millones— como el de inserción profesional —al que se destinan 1.675 millones— sólo reciben un incremento exacto del 2%; el mismo que se dedica a comedores escolares y escuelas hogar, lo que hace pensar que el cálculo se haya realizado aplicando el porcentaje de subida más que a partir de la cuantificación de las necesidades reales.

Aunque como gasto corriente, responsable en buena medida del incremento del capítulo 2, el transporte escolar, debido al aumento de desplazamientos a centros de secundaria, aumenta su presupuesto en un 11.2%, que supone 1.297 millones más que en el curso pasado, llegando a alcanzar la cifra de 12.841 millones de ptas.

El gasto por alumno/a

Un indicador tradicional del gasto educativo es el de gasto por alumno y año. Su cálculo admite tantos criterios como intereses por resaltar aspectos del gasto. Nosotros hemos utilizado siempre como referente el capítulo 2, gastos corrientes en bienes y servicios, y el número de alumnos y alumnas de la red pública. A partir de ellos, en la tabla 7 queda reflejado cómo la disminución importante del 0.4% en infantil y primaria y la drástica del -6.3% que sufrió la secundaria en el curso pasado, son valores que se recuperan hasta un 3.3% y 7.5% respectivamente para 1998, situándose ligeramente por encima de los correspondientes a 1996. Este resultado, lejos de sorprendernos, reafirma la idea, ya expresada, de que las cifras importantes de crecimiento presentadas como grandes pretensiones, no hacen sino situarnos de nuevo en los niveles perdidos en 1997.

Además hay que tener en cuenta que se calcula respecto de un número de alumnos que, en infantil, primaria y secundaria de la red pública, ha disminuido, según los datos consignados en el proyecto de presupuestos, en 45.081 alumnos y alumnas.

La población en edad escolar

No podemos confundirnos con el dato de la disminución del número de estudiantes que hace pública el MEC, pues está referido al total del Estado y no al territorio al que se

destinan los presupuestos que estamos valorando. El cálculo, a partir de los datos de alumnado del proyecto de presupuestos, muestra una disminución de 45.081 alumnos y alumnas de infantil, primaria y secundaria en la red pública (*tabla 8*) y de 15.287 en la privada, un total de 60.368 que disminuyen —incluyendo EOI, FP II y prácticas FCT— a 53.368 en el total de la no universitaria, un -1.95%.

La disminución de la población en edad escolar es uno de los hechos que se ha utilizado tradicionalmente por la administración educativa para justificar disminuciones o menores crecimientos de gasto. A nuestro argumento reiterado de que, a pesar de ello, las necesidades ligadas al desarrollo de la LOGSE han aumentado en cuantía mucho más de lo que pueda suponer la disminución de alumnos, hemos incorporado un hecho fundamental: que las previsiones de evolución de la población en edad escolar para los próximos años nos muestra una recuperación que se manifiesta (*gráfico 5*) por un menor porcentaje de decrecimiento de las cohortes de edad —en los intervalos de infantil (3-5), primaria (6-11), secundaria obligatoria (12-15)— en el curso actual respecto del anterior que en 1996/97 respecto de 95/96.

Estos datos, aunque referidos al territorio MEC pero absolutamente equivalentes en el resto del Estado —y que forman parte de un estudio que se publicará próximamente por la FECC.OO. sobre la situación de la educación frente al proceso de transferencias— muestran como, salvo en la secundaria postobligatoria (16-17), en todos los demás niveles educativos el porcentaje de disminución de población en edad escolar va disminuyendo; un hecho que no puede dejar de tenerse en cuenta de cara a la previsión de necesidades previa a las transferencias en materia educativa a las CC.AA. del actual territorio MEC.

Inversiones reales

El crecimiento más destacado es sin duda el del capítulo 6, inversiones reales, que con 42.606 millones de ptas., lo que supone el 67.8%.

La puesta en funcionamiento con garantías de la LOGSE exige una inversión de choque que garantice la homologación del sistema educativo antes de ser transferido a las CC.AA. para evitar que se consagre por la vía de los hechos una realidad educativa territorial desigual. Ello implica una apuesta de inversión a años luz de la que se plantea en este proyecto de presupuestos.

Los grandes datos de crecimiento que se ofrecen se concretan en 36.959 millones de inversión (capítulo 6) en los programas más importantes (*tabla 9 y tabla 10 y gráfica 4*), los cuales se distribuyen en, aproximadamente 20.000 millones de inversión nueva y 17.000 de reposición. Hay algo de inversión nueva en infantil y primaria para construir 1.400 puestos de nueva planta, aunque la mayor parte —como vemos en la tabla 9— se dedica a puestos de sustitución (se terminarán 4.750 de los iniciados en el ejercicio y 2.825 de ejercicios anteriores); mientras que en secundaria, FP y EOI, se dedican 14.478 millones a inversión nueva (13.500 puestos escolares de los que se terminarán 7.950 en el ejercicio más 5.670 iniciados en ejercicios anteriores) y algo más de la mitad, 7.947 es de reposición. Las cifras generales del MEC informan de la construcción de 65 centros nuevos escolares —y ampliaciones y conservación de los actuales— y de un aumento de 1.740 profesores a lo largo de este curso, pero estos datos no vienen ni explicitados ni desarrollados en el proyecto de presupuestos, por lo que hablando en términos de unidades y de coste de ampliación de plantilla —que son los datos de que disponemos— es imposible hacer una valoración más precisa, e inevitable que nos asalten las dudas.

Este es sin duda el aspecto más controvertido del presupuesto de gasto en educación para 1998. Si bien, es incuestionable que las movilizaciones sociales del curso pasado han provocado una inflexión en la política gubernamental de recorte de gasto en educación, como consecuencia de la cual se ha producido un importante aumento de la inversión, no es menos cierto que las necesidades detectadas exigen un plan plurianual de financiación mucho más ambicioso que culmine la implantación del nuevo sistema educativo cumpliendo todos los requisitos que determina la LOGSE.

A este respecto, podemos aproximar —como contenido provisional de un estudio sobre necesidades educativas en el territorio MEC— que según nuestros cálculos, aplicando los acuerdos de plantillas a los centros actuales y abordando la construcción de centros nuevos —48 de infantil y primaria, 209 de ESO, 104 de bachillerato y FP, 27 nuevas escuelas oficiales de idiomas, sin incluir las necesidades en laboratorios, gimnasios, espacios, etc. que supone la aplicación del decreto de requisitos mínimos, y sin contar educación especial, EPA, y mucho menos la oferta de puestos del 1º ciclo de infantil— se necesitan más de 350.000 millones de inversión nueva, de los cuales más de 100.000 millones se habrían de consolidar, para atender las necesidades actuales.

Las ratios

Un indicador sintomático de la situación del sistema educativo es sin duda la relación de alumnos por aula. La ratio, según informa el MEC, desciende a 20 alumnos por aula de infantil y primaria y a 27 de secundaria. Sin entrar a valorar las diversas situaciones de centros públicos y privados, situados en zonas rurales o urbanas, sí es conveniente no dejar de tener en cuenta que los promedios pueden confundir si se trata de valorar la realidad de las aulas.

Sin ánimo de extendernos, y remitiendo a una publicación posterior, sí podemos adelantar que en un estudio realizado sobre una muestra de un 5% de centros tanto públicos como concertados (gráfica 6), el resultado es que sólo un 68% de ellos cumple las ratios previstas para la ESO, frente a 32% que no las cumplen, fundamentalmente en zonas urbanas. La masificación de muchas aulas es todavía una realidad que deber ser abordada con la construcción de nuevos puestos escolares.