

Los presupuestos de educación en el conjunto del Estado

Ulpiano Sevilla Moreno
Gabinete de Estudios FECC.OO.

Después de seis meses de ejecución de los presupuestos de educación de todas las comunidades autónomas con plenas competencias y del MEC, no podemos plantearnos este estudio sino como el primer paso para fijar un sistema de referencia en el que situar la evolución y la orientación del gasto público en educación en los próximos años —toda vez que se ha culminado el proceso de transferencias de competencias en la materia a todas las comunidades autónomas—; al tiempo que nos permite disponer, por primera vez, de una visión global del momento educativo en el conjunto del Estado a través del prisma de las grandes cifras de sus presupuestos.

La situación actual se caracteriza por la total descentralización administrativa de las competencias en materia educativa universitaria (completada con anterioridad) y no universitaria. En efecto, del denominado territorio MEC, el 1 de enero del 98 se realizan las transferencias a las Illes Balears; justo un año después, a Aragón, La Rioja y Cantabria; el 1 de julio de 1999, a Madrid y a Murcia; y, finalmente, el 1 de enero de 2000 a Castilla y León, Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura; quedando bajo las competencias de la Administración central educativa únicamente Ceuta y Melilla.

En el nuevo contexto, resulta imprescindible atreverse a abordar un análisis de todos y cada uno de los presupuestos de educación, pero sobre todo a realizar un primer intento de contrastación, de comparación de las grandes cifras comunes que nos proporcionan los capítulos de gasto, del destino de algunas partidas, también comunes, como son las transferencias a las universidades y a la enseñanza privada concertada; y con mayor grado de dificultad, llegar donde nos sea posible —y dejarlo planteado como reto para los próximos años— en el análisis por programas de gasto: educación infantil y primaria, educación secundaria y FP, educación especial, compensatoria, formación del profesorado, etc. Este objetivo resulta más difícil de abordar porque no todos los presupuestos de las comunidades se realizan en función de los mismos servicios ni las mismas políticas, por lo que no resulta fácil —ni siempre será posible— homologar las diferentes partidas.

En esta primera parte nos interesamos por los aspectos globales del gasto y su comparación en el ámbito estatal. Hemos incluido en los capítulos de gasto de cada comunidad únicamente el correspondiente a educación e investigación, eliminando cuidadosamente los que corresponden a cultura, deportes e, incluso, juventud. Ello nos permite disponer con toda fiabilidad del cuadro de gasto educativo público en el conjunto del Estado y de su proporción en términos del PIB.

En términos absolutos, los presupuestos, obviamente, se mueven en un banda muy amplia, y no son contrastables. Para cumplir este objetivo se hace imprescindible comparar sus capítulos más representativos (gastos de personal, gastos corrientes de bienes y servicios, transferencias corrientes e inversiones reales) y las transferencias más relevantes (a privada concertada, universidad, o para atender los servicios complementarios) en términos de porcentaje sobre el gasto total en cada comunidad, en el MEC, y en conjunto del Estado.

Esto nos puede llevar a resultados que a primera vista pueden sorprendernos por las importantes diferencias existentes; y aunque intentaremos una primera explicación, es imprescindible dotarse de una actitud de análisis, sobre todo en los responsables sindicales territoriales, que nos permita reflexionar en el futuro sobre las necesidades particulares de cada comunidad y, en su caso, sobre los desequilibrios presupuestarios que sea preciso corregir.

Es preciso señalar que los presupuestos de Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura, al haberse hecho efectiva la transferencia con fecha de uno de enero de este año, no incorporan los gastos de la enseñanza no universitaria, que todavía permanecen en los del MEC; lo que no nos impide hacernos una idea aproximada del gasto total sumando a los presupuestos respectivos los costes efectivos de lo transferido, lo que situaría el correspondiente a Asturias en torno a 86.000 millones (17.801 presupuestados, y cerca de 69.000 transferidos), a Castilla-La Mancha en 140.000 (15.023 y 126.000 consolidados, aunque en total se hayan de transferir 133.000), y a Extremadura en 94.000 (13.305 y 81.000 transferidos, más 5.000 millones no consolidados para construcciones). No obstante, y para el cómputo total del Estado, el gasto no universitario de estas tres comunidades, así como el correspondiente a Ceuta y a Melilla, es el que se contempla en los presupuestos del MEC.

La segunda parte consiste en una exposición de los presupuestos de educación de cada una de las comunidades autónomas y del MEC. Obviamente, la extensión de este objetivo se ha hecho sacrificando el análisis de los detalles, pero en casi todos los casos se incluyen tres tablas: la que corresponde a los diversos capítulos de gasto y al presupuesto total, la que refleja todos los programas y políticas dependientes de los diferentes servicios, y, finalmente, una tabla más en la que se incorporan tres partidas muy significativas: las transferencias a la privada concertada, a las universidades, y a la financiación de los servicios complementarios. Cuando hemos dispuesto de valoraciones que nos han hecho llegar algunos territorios, las hemos procurado incorporar, en sus aspectos más relevantes, a nuestros comentarios; por lo que, por lo general, no surgirán discrepancias importantes, aunque éstas, no sólo pueden aparecer, sino que sería deseable que lo hicieran, y poder así generar un debate con proyección sindical útil de cara a hacer posible la influencia fundamentada y contrastada en próximos presupuestos.

Finalmente, al no disponer de las cifras de alumnado y de profesorado en pública y en concertada, no hemos podido utilizar indicadores tan relevantes como, por ejemplo, el gasto por alumno. Otra tarea más pendiente para próximos análisis de presupuestos, y para los próximos responsables de estudios. A ellos les deseo lo mejor, y aprovecho estas líneas para agradecer la paciencia y la colaboración con que muchos de vosotros y muchas de vosotras me habéis ayudado en los estudios de estos cuatro últimos años.

El gasto público en educación e investigación

El gasto público total del sistema educativo, universitario y no universitario, incluyendo el dedicado a investigación, en el conjunto del Estado es de tres billones, setecientos treinta y tres mil novecientos cincuenta y ocho millones de pesetas (3.733.958 millones) en este ejercicio presupuestario del 2000. De ellos, el 92% son operaciones corrientes, digamos, de forma simplificada, que son las destinadas a cubrir las necesidades del sistema (con sus incrementos variables anuales): los gastos de personal, que suponen el 56% del total del gasto (podemos decir que de cada cien pesetas presupuestadas, algo más de la mitad, cincuenta y seis, se dedican de media a este capítulo); los gastos corrientes en bienes y servicios, para el mantenimiento y funcionamiento de los centros, con un 5.8% de media estatal; y las transferencias corrientes, con las que se financian, fundamentalmente, las

universidades públicas, la enseñanza privada en los niveles concertados, y los servicios complementarios (por lo general comedores y transportes escolares), que representan el 30.3% del gasto total en la media del Estado. Esto nos deja un 8% escaso de operaciones de capital, que se reparte por mitades prácticamente iguales del 4% entre lo que se dedica a inversiones reales y a transferencias de capital; con éstas se financian actividades como la investigación científica y tecnológica, y , en alguna medida, construcciones y reformas de centros educativos (sobre todo cuando existen programas financiados con fondo europeos), pero la parte fundamental, la que representa la ampliación del sistema en cuanto a infraestructuras materiales se refiere, se hace con cargo a los 146 mil millones, el 4% del total del Estado, del global de capítulo 6, de inversiones reales.

La tabla 1 recoge todos estos datos, y además, los correspondientes a cada una de las comunidades autónomas y al MEC, con cuantías que difieren en los diferentes capítulos de gasto de unas a otras, y en sus totales, que se mueven en una banda tan amplia como la que representan los 594.328 millones de Andalucía, la comunidad con mayor presupuesto, seguida de Catalunya (482.328 millones, incluyendo EPA) y de Madrid (450.344 millones), sin contar el MEC, que por tener todavía incluidas las enseñanzas no universitarias de Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura, se situaría en el segundo lugar de gasto, con 563.257 millones, y los 22.249 millones de La Rioja, la comunidad con menor gasto, excluidos los casos particulares de las tres comunidades anteriores.

Porcentaje de gasto sobre el PIB

Aunque el presupuesto de gasto educativo es del año 2000, el valor del producto interior bruto elegido para compararlo en términos porcentuales es el de 1999, por razones obvias: cuando se disponga del PIB del 2000 se podrán hacer las correcciones, necesariamente a la baja.

Como podemos ver calculado en la *tabla 1*, el porcentaje de gasto educativo en el conjunto del Estado sobre el PIB es del 4.01%. Para calcularlo hemos utilizado el total de gasto que en educación e investigación han presupuestado todas las consejerías de educación más el MEC, y el valor del PIB que para 1999 ofrece la Intervención General de la Administración del Estado.

Hemos de aclarar que se trata de gasto público, y por tanto, no se incluye el gasto de las familias ni el que se refiere a los niveles y centros privados no concertados, no universitarios y universitarios. Es evidente que los presupuestos de las universidades son mayores que las cuantías públicas que reciben, aparte de los que generen por recursos propios, debido, sobre todo, a los ingresos por tasas. Son asimismo gastos de las familias, y tampoco deben incluirse a efectos del cálculo del porcentaje. Por tanto, no hay más gasto público en educación en el conjunto del Estado que los tres billones setecientos treinta y cuatro mil millones, y con esta cifra, el porcentaje que resulta es exactamente el que hemos dicho: el 4.01%.

E insisto en ello porque a la mayoría nos ha sorprendido e, incluso, dejado confusos al conocerlo. ¿Cómo es posible que después de tantos años de relativamente fuerte inversión y crecimiento del sistema consecuencia de las reformas educativas (universitaria, y no universitaria) el porcentaje de gasto público sobre el PIB se mantenga en torno al 4%? Pues la respuesta está bien clara: a pesar de este crecimiento, el del PIB ha sido tan grande o mayor; baste decir al respecto que de 1995 a 1999 el producto interior bruto ha aumentado en más de veinte billones, lo que representa el 28%: el 5.86% del 95 al 96, y el 6%, 6.3% y 7% respectivamente en los tres años siguientes.

Sólo cabría una corrección: incluir el gasto en formación que no depende de los departamentos de educación. Pero, a título de ejemplo, baste señalar que los 33.428 millones de pesetas gestionados por la Seguridad Social para enseñanzas especiales sólo incrementan tres centésimas el porcentaje de gasto sobre el PIB (de 4.01% a 4.04%), por lo que, aunque hubiésemos incluido partidas con finalidad educativa de otros departamentos y administraciones, aspecto que tal vez sería cuestionable por cuanto difuminaría el objetivo de informar sobre el gasto del sistema educativo, es dudoso que se alcanzase más de una décima de incremento sobre la cifra calculada. Aunque se pudiese llegar de esta manera hasta el 4.1% ó 4.2%, es evidente la distancia que nos separa de nuestro objetivo del 6%. La conclusión está clara: la situación es de absoluto estancamiento; y el reto, también: desarrollar el sistema educativo introduciendo cambios radicales en aspectos que hoy pueden considerarse relativamente satisfactorios —o incuestionables—, pero que tal vez sea conveniente replantear tanto en las enseñanzas universitarias como en las no universitarias (ratios, medios materiales, plantillas, servicios complementarios y extraescolares, becas, tasas académicas, etc.).

Comparamos los capítulos de gasto

Ya hemos dicho que es un objetivo difícil —e incluso fuente de controversias— por cuanto las situaciones en las diversas comunidades son heterogéneas y sólo nos es posible contrastar las grandes cifras. Además, todos y todas estamos pensando ahora mismo en el refrán *ad hoc*. Pues sí, *las comparaciones pueden resultar odiosas*, pero vamos a intentarlo de la manera más ecuánime que sabemos, aun a costa de caer en una posición fundamentalmente descriptiva de las cifras.

Capítulo 1. Los gastos de personal

La media estatal del peso de gastos de personal sobre el total del gasto educativo es del 56%, ya lo hemos dicho anteriormente. Por encima de este valor, las comunidades con mayor proporción de gastos de personal en relación a otros capítulos (ver Gráfica 1) son Canarias (70.8%), Andalucía (68.5%), Murcia (64%), Galicia (60.7%) e Illes Balears (60.4%); mientras que las que menos peso tienen son Euskadi (48.7%), Catalunya (49.7%) y Madrid (49.9%). El resto de comunidades, incluyendo el MEC, se mueve en una banda en torno a la media, entre punto y medio por debajo (MEC, Aragón y Navarra) y menos de tres puntos por arriba (La Rioja, País Valencià, Castilla y León y Cantabria, ordenadas de mayor a menor).

Es evidente que el hecho de que los gastos de personal tengan mayor o menor peso sobre el conjunto de los gastos no significa necesariamente que las comunidades con mayores proporciones tengan más plantilla y mejores salarios, ni lo contrario en las de menores proporciones, sino que hay otros capítulos de gasto con menos peso (en el primer caso) o con más peso (en el segundo); de hecho, sabemos que —por estudios anteriores de retribuciones— las dos comunidades que se sitúan en los extremos, Canarias y Euskadi, están entre las que tienen las retribuciones más altas. Para abordar este aspecto sería preciso disponer de estudios comparativos sobre el nivel de retribuciones y las proporciones de plantillas según el número de alumnos atendidos.

La única conclusión posible con nuestros datos es que las comunidades con mucho gasto de personal tendrán menor proporción de gasto en otros capítulos, sobre todo en el de transferencias corrientes y, en menor medida, en gastos corrientes, y viceversa. Veámoslo.

Capítulo 2. Gastos corrientes en bienes y servicios

A gran distancia sobre la media estatal (5.8%) se sitúan Madrid y Galicia, con el 13.1% y el 9.4% respectivamente (ver Gráfica 2). En la primera comunidad, sin duda, tiene importancia que se haya introducido en este capítulo un plan de mejora de la calidad de la enseñanza, con un presupuesto de 14.750 millones de pesetas; mientras que en Galicia el gasto se encuentra más repartido en todas las enseñanzas, sin partidas sobresalientes.

Con apenas un punto por encima de la media se sitúa la proporción de gastos corrientes de Cantabria, Navarra, La Rioja, el MEC y Castilla y León; y por debajo de la media, con mayor dispersión —de hasta tres puntos—, País Valencià, con el menor peso (2.9%), seguida (en orden creciente) por Andalucía (3%), Catalunya (3.7%), y, a una décima de distancia entre cada una de ellas, Euskadi, Illes Balears, Canarias, y Murcia, quedando Aragón muy próxima a la media del Estado.

No cabe duda de que esta información debe ser complementada con un indicador de proporción de gasto corriente por alumno (e incluso por centro educativo) que no hemos podido ofrecer por ahora.

Capítulo 4. Transferencias corrientes

Al ocupar Euskadi y Catalunya las últimas posiciones en proporción de gastos de personal y no tener relevancia el peso de gastos corrientes, lo esperable es que el capítulo con más peso sea el de las transferencias corrientes. Efectivamente, ambas ocupan los primeros lugares de este capítulo con un 40.9% sobre el total, más de diez puntos por encima de la media estatal, que como hemos visto es del 30.3% (Gráfica 3).

Les siguen, a menos de un punto de diferencia sobre la media, el MEC, País Valencià, Navarra, Cantabria y Aragón; y por debajo, las más próximas a la media son Illes Balears (28.7%), Madrid (28.2%), La Rioja (27.9%) y Castilla y León (27.1%), ocupando las posiciones de menores proporciones Andalucía (25.7%), Galicia (24.1%), Murcia (23.6%) y, finalmente, en último lugar, Canarias (19.8%), recordemos, la comunidad de mayor peso en gastos de personal.

Las partidas mayores de transferencias corrientes se destinan a la financiación de las universidades y de los centros concertados: cuanto menos se destina a las primeras más se hace a los segundos. Así, Catalunya es la que mayor proporción de gasto deriva a los centros concertados (20.3%) —ver Gráfica 5—, seguida a corta distancia por Navarra e Illes Balears; y a menos de cuatro puntos sobre la media del Estado, que se sitúa en el 12.3%, se encuentran (en orden decreciente) Cantabria, Aragón, La Rioja, País Valencià y Madrid. Las que menos proporción de gasto destinan a concertar niveles obligatorios son (en orden creciente) el MEC (6.9%), Galicia (9.8%), Andalucía (10.6%), Murcia (11%) y Castilla y León (12.1%).

Capítulo 6. Inversiones reales

Ya hemos dicho que la media del Estado no llega al 4% (Gráfica 4). Una cantidad pequeña, situada en una banda cuyo extremo superior está dos puntos por encima, en el 6%, en el País Valencià y en las Illes Balears (5.9%), las comunidades en las que las inversiones reales previstas tienen más peso sobre el total (otra cosa será las ejecutadas, ya lo sabemos), y cuyo extremo inferior lo ocupan, a dos puntos por debajo, Andalucía (1.8%) y Madrid (2.6%), en las menor peso tiene el capítulo 6.

Es evidente que las necesidades de inversiones son dispares en los diferentes territorios: hay comunidades que han seguido un proceso inversor sostenido en los últimos años, con lo que las necesidades por atender son menores, mientras que otras van más retrasadas. Pero estos aspectos no son derivables de la comparación que estamos haciendo ahora de los respectivos capítulos de inversiones reales.

En la parte superior, siguiendo a las Illes, se sitúan en orden decreciente Galicia (5.6%), Castilla y León (5.2%), Aragón (5.1), Navarra (4.9%), Canarias (4.7%) y Murcia (4.2%); mientras que por debajo de la media, y a una décima de diferencia entre sí están el MEC y Catalunya (3.8% y 3.7% respectivamente), seguidas por otro bloque en el que también se distancian en una décima entre sí, formado por La Rioja, Euskadi y Cantabria (3.4%, 3.3% y 3.2% respectivamente).

Estas son las cifras. Nosotros no aventuramos otras conclusiones; si acaso procede, que cada territorio estudie su situación en lo que a necesidades de inversiones reales se refiere, y su correspondencia con las presupuestadas.

Los programas de gastos

La falta de homogeneidad de los programas de gastos que establecen los también diferentes servicios en los que se estructuran las consejerías nos limita la elaboración de esta primera comparación, a excepción de las enseñanzas universitarias, que sí vienen desglosadas en todos los presupuestos.

Los programas que mayor proporción tienen en el conjunto de gastos son los de infantil, primaria, secundaria y FP, con un peso conjunto que se sitúa en torno al 70% del total, pero con variaciones apreciables, seguidos de las enseñanzas universitarias, que tratamos a continuación. La situación de todos los programas hemos optado por reflejarla en la segunda parte de este estudio, en el que tratamos de los aspectos más significativos de los presupuestos de cada una de las comunidades autónomas.

Las enseñanzas universitarias

No todo el gasto universitario se hace con cargo a capítulo 4. Los porcentajes que reflejamos en la Gráfica 6 representan el total de gasto público dedicado a universidad por cada comunidad procedente de los diferentes capítulos, y no sólo las transferencias corrientes.

Aclarado esto, podemos observar que la mayor proporción de gasto en enseñanzas universitarias corresponde, a mucha distancia sobre el resto, a Madrid, que dedica a sus universidades una de cada cuatro pesetas presupuestadas (25.7%). Le siguen, en un primer bloque, con cifras entre el 18% y el 17%, Catalunya, Castilla y León, y Aragón; y en un segundo bloque, con porcentajes en torno al 14% y al 15%, País Valencià, Galicia, Andalucía, La Rioja y Murcia. La posición de menor proporción es, lógicamente el MEC, al estar todas las universidades transferidas, a excepción de la UNED y de la UIMP, y por encima, Illes Balears (8.9%), Navarra (10.3%), Canarias (12.5%) y Cantabria (12.5%). No constan las comunidades recientemente transferidas, Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura, pues al ser su presupuesto prácticamente de enseñanzas universitarias, no están en una situación homologable.