

# Los presupuestos de Educación en 2001

Miguel Recio Muñiz  
Gabinete de Estudios  
de la FE CC.OO.

La tónica general de los presupuestos educativos de 2001 es la reducción de las inversiones en la enseñanza pública y el incremento de los conciertos a centros privados. A esto hay que sumar los recortes para gastos de funcionamiento de los centros y unas políticas de personal con escasa oferta de empleo y una política retributiva basada en la pérdida de poder adquisitivo de los empleados públicos. El total del gasto público educativo tanto del MECD como de las comunidades autónomas será de un 3'66% del PIB, cantidad claramente insuficiente. Con un incremento del 6,5% no se superará el incremento del PIB nominal. Hay que recordar que estos son los primeros presupuestos en los que todas las comunidades autónomas han asumido las competencias educativas.

El informe que se presenta en estas páginas trata de dar continuidad a los ya efectuados por la Federación de Enseñanza de CC.OO. sobre la financiación de la educación: los estudios de los Presupuestos de cada año, la Iniciativa Legislativa Popular sobre financiación de la LOGSE, los *Libros Blancos* de pública y privada, etc.

Se trata además de proseguir la labor iniciada en el T.E. de septiembre de 2000 por Ulpiano Sevilla en sus valiosos estudios sobre *La financiación de la enseñanza*. Razones de espacio nos obligan a una presentación más reducida de cifras y análisis, pero están a disposición de los lectores y de la organización datos más detallados.

## Cuestiones metodológicas

Los datos que se utilizan en este estudio han sido obtenidos siempre de la información presupuestaria facilitada por las administraciones educativas. El criterio para agregar las cantidades y conseguir una cifra determinada para cada comunidad autónoma -nacionalidad o región- ha sido el de conocer cuánto dinero se destinaba a gasto público en educación. Es decir, no nos ha importado quién lo gastara (si una u otra Consejería), ni en qué se gastara (si en personal, en subvenciones o en inversiones), con tal de que se gastara en educación.

Esta clasificación del gasto es, pues, por funciones y programas, y es la única que, con rigor y semejanza al procedimiento que se emplea en las unidades de estadística, nos permite aproximarnos al conocimiento de los recursos públicos que se destinan a la enseñanza. Para obtener las cantidades presupuestadas a la *Función educación*, en ocasiones hemos tenido que suprimir los gastos que las consejerías de Educación (y otras hierbas) destinaban a capítulos tales como juventud, deporte, cultura, voluntariado, etc., y hasta *asuntos taurinos* en la Comunidad de Madrid.

En otras ocasiones el procedimiento ha sido el contrario, y hemos tenido que añadir las cantidades destinadas a educación por consejerías de Universidades o de Bienestar Social, como es el caso del gasto destinado a la Educación de las Personas Adultas en Cataluña.

Esto explica que, en ocasiones (comentadas en las tablas), no coincidan las cantidades de referencia para el año 2000, sobre las que se calculan los incrementos, con las que figuran en el estudio antes citado, del T.E. de septiembre de 2000, que –en general- consideraba educativo el gasto atribuido a las consejerías de Educación.

En segundo lugar, este estudio es el primero de un presupuesto –el del 2001- en el que todas las comunidades autónomas han asumido las competencias en educación y, por tanto, han elaborado un presupuesto para financiarlas. Son, también, los últimos presupuestos en pesetas, pues el año 2002 contaremos en euros, aunque en este estudio no hemos querido incluir la doble contabilidad, lo que haremos en el próximo.

En tercer lugar, en este presupuesto para el año 2001 ya no se contemplan incrementos en el capítulo de transferencias corrientes derivadas de la incorporación de un curso más al grupo del periodo concertado, pues en el curso 1999-2000 se generalizó 4º de la ESO y se dio por finalizada la implantación de la enseñanza obligatoria, que es gratuita y concertada. Así pues, una vez estabilizados los conciertos educativos, los incrementos en las partidas con que se financian deben atribuirse al incremento de unidades concertadas de las enseñanzas obligatorias o a la extensión de los conciertos a etapas no obligatorias.

## **Indicadores y referentes del gasto**

Cuando se exponen informes sobre presupuestos suele tenerse la impresión de que se han puesto excesivos números y porcentajes, muchos de los cuales dicen muy poco al lector, al no ofrecérsele criterios para interpretar las cifras y su evolución. Es decir, hay que colocar las cifras al lado de las necesidades a las que van destinadas.

### **A.- El alumnado**

Siguiendo algunas de las sugerencias que ya se hacían en el estudio del año pasado, se relacionan las cantidades destinadas a financiar la educación con el número de alumnos, en general, y con los inmigrantes en edad de escolarización, en particular, a fin de poder aproximarnos algo a la financiación desde el punto de vista de su destinatario: el alumnado.

Pues bien, reproducimos la Tabla 1 que se refiere al número de habitantes de 0 a 23 años y de 3 a 23 años (ambos inclusive) en cada una de las comunidades autónomas. Al lado de las cifras absolutas figura el porcentaje que representa esta cantidad de cada comunidad autónoma frente al total nacional; así, conocemos qué tanto por ciento del alumnado de esas edades (0 a 23 ó 3 a 23) reside en cada comunidad autónoma y debe ser atendido por el presupuesto que ésta destine a *gasto educativo* (Tabla 1).

Más adelante comentaremos, desde el punto de vista del gasto por alumno, el significado de estas cifras desde el punto de vista del gasto educativo de cada comunidad.

### **B.- La titularidad de los centros docentes**

A nadie se le escapa que una comunidad con los mismos alumnos y el mismo presupuesto podría tener un gasto diferente por alumno, en función de la proporción de sus alumnos que asistieran a un centro privado no concertado, privado concertado o público. Los fondos del presupuesto no llegan a los no concertados, por lo que cuantos más alumnos asistan a la red pública, más serán también a la hora de repartir los fondos y por lo tanto a menos dinero tocarán.

En primer lugar, la presencia de la enseñanza pública no es igual en unos territorios que en otros. Las diferencias son importantes y van desde menos del 50%, en el caso del País Vasco, hasta casi el 85% en el caso de Castilla-La Mancha, Extremadura o Canarias. Los porcentajes para la concertada son los inversos. Pues bien, de acuerdo con la gráfica siguiente podemos ver (Tabla 2) que la presencia de la enseñanza concertada está vinculada con la riqueza del territorio, sin que quepa ninguna otra interpretación relacionada con una motivación de carácter social. A esto es a lo que apuntan las grandes cifras (Gráfico 1).

En segundo lugar, en cada nacionalidad o región, la distribución de los centros privados tampoco es homogénea, concentrándose la mayoría –con las lógicas excepciones- en las zonas en las que reside la población con más renta. En el estudio realizado por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) y referido a *Evaluación de la Educación Primaria. Informe preliminar* (INCE. MEC. Madrid, 1996. Páginas 7 y siguientes) se afirma que “el análisis de la distribución de centros de acuerdo con su entorno socioeconómico también proporciona indicaciones valiosas. El cuadro 2.6 permite apreciar que los centros privados son la práctica totalidad de los situados en las zonas residenciales de clase alta y su proporción es elevada (claramente superior a la media estatal) en las zonas residenciales de nivel medio y los barrios antiguos en buenas condiciones. Ello parece indicar una concentración de centros privados en este tipo de hábitat acomodados... También llama la atención la presencia masiva de escuelas públicas en las zonas suburbanas y marginadas y en los pueblos pequeños”.

Creemos que las situaciones descritas deben llevar a una revisión de los objetivos perseguidos a través de los fondos destinados a los conciertos educativos y, por tanto, de su asignación.

En cualquier caso, estos datos -porcentaje de privada en cada comunidad autónoma- deben tenerse en cuenta cuando analicemos la evolución de los conciertos en los Presupuestos para 2001.

### **C.- El alumnado extranjero**

Este alumnado, mayoritariamente compuesto por hijos de inmigrantes (aunque en la Costa del Sol, Baleares y, en menor medida, en Madrid y Barcelona, haya también hijos de residentes en la Unión Europea o EE.UU. y que residen o trabajan en esas zonas), requiere más recursos y atención. Además su escolarización mantiene notables desniveles en función de la titularidad de los centros. Por ello, y dado que varias comunidades autónomas han creado programas presupuestarios específicos para la atención a la diversidad, a los que incorporan los recursos para este tipo de alumnado, presentamos la Tabla 3 en la que se recoge, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), el número de extranjeros por tramos de edad y comunidad autónoma, y entre otros detalles, el porcentaje que suponen del total de extranjeros de 0 a 23 años y de 3 a 23 años, los que hay en cada comunidad autónoma.

Como podemos apreciar en un primer vistazo, si comparamos los porcentajes de las distintas comunidades autónomas relativos a población de 0 a 23 años o de 3 a 23 años, nacional y extranjera, veremos que no son coincidentes. Algunas comunidades deberán hacer un esfuerzo superior para escolarizar a este alumnado, tarea que suele recaer sobre los centros públicos y para la que hay que destinar recursos.

### **D.- Las necesidades educativas**

La financiación de la educación hay que situarla junto a las necesidades que en este campo presenta nuestra sociedad. El nivel educativo de la población mayor de 16 años puede servirnos de radiografía de esta situación. Su presentación desagregada por comunidades autónomas, con datos recientes y cruzada con la discriminación por motivo de género, será objeto de un estudio próximo.

En la Tabla 4 se reproduce el nivel educativo de los mayores de 16 años, total y por sexos.

A nuestro juicio las cifras son escandalosas, tanto en general -más de un millón largo de analfabetos, a los que hay que sumar los más de cuatro millones y medio que no han completado la Enseñanza Primaria- como desde el punto de vista de su distribución por sexos. Las mujeres representan más del 70% de la población analfabeta y casi el 60% de quienes no han acabado los Estudios Primarios.

Estas cifras deben tenerse presentes cuando se analizan las cantidades destinadas a Educación de Personas Adultas, a educación a distancia, etc.

Pero, en segundo lugar, esta situación presenta un claro sesgo de carácter territorial. Este tipo de diferencias territoriales se plasma en el indicador que recoge los años medios de escolarización de las poblaciones de las distintas comunidades autónomas, presentando diferencias del 50% entre la que se encuentra en último lugar (con menos años), Extremadura, y la que ocupa la primera posición, Navarra. Las diferencias persisten, reducidas, en el presente, medidas en % de escolarización de los niveles no obligatorios o en indicadores asociados al fracaso escolar, como la tasa e idoneidad de los alumnos de 15 años<sup>1</sup>. En el informe del MEC titulado *Las cifras de la educación en España. Edición 2000* (pag. 47) se exponen las cifras del indicador "Esperanza de vida escolar a los 6 años", por comunidades autónomas, con su evolución en dos momentos: el curso 1991-92 y el curso 1996-97. Pues bien, aparte de Ceuta y Melilla, que presentan cifras peores, pero poco significativas desde el punto de vista del número de personas a las que afectan, las comunidades que estaban en el extremo de la tabla eran, en 1991-92, Extremadura y Castilla-La Mancha, con las peores cifras, y Asturias, con las mejores. Las diferencias eran del 11,1% (de 11,7 años a 13 años: 1,3 años).

En el curso 1996-97 las mismas posiciones eran ocupadas por un grupo de comunidades (Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, etc., con 12,4 años) y el País Vasco (13,4 años), es decir, una diferencia del 8,1%. Es decir, en seis años sólo se recortó la diferencia en tres décimas de año, por lo que, en caso de mantenerse las tendencias debiéramos esperar veinte años para igualar a las comunidades en este índice.

En estas cifras se mezclan situaciones de partida (algunas históricas) muy desiguales, con las prioridades políticas que fijan los responsables de las distintas administraciones educativas nacionales o regionales. En cualquier caso, pensamos que deben tenerse en cuenta estas reflexiones a la hora de valorar el reparto por comunidades autónomas de los fondos destinados al gasto público educativo.

### **Las cifras del gasto público educativo**

Sin más dilación, exponemos en la Tabla 5 las cantidades que destinan a la *Función educación*, es decir, a gasto público educativo, las administraciones educativas de las diferentes nacionalidades y regiones.

¿Cuáles son las principales conclusiones que se pueden obtener de estos datos? Vamos a analizarlas por apartados.

## **A.- Las grandes cifras: el gasto público educativo en % del PIB**

Si atendemos a los datos sobre el gasto en educación<sup>2</sup>, el gasto público educativo del MEC expresado en porcentaje del PIB no sólo no creció, sino que decreció en el periodo de 1993 a 1997. Otro tanto puede decirse del gasto de las comunidades autónomas con competencias. Esta situación de recorte en el gasto público educativo, que se inicia (después de incrementos anteriores) en 1993 –primer año de un periodo de crisis económica- se ha mantenido hasta la actualidad, gastándose en el año 2000, en pesetas corrientes de este año, casi medio billón menos<sup>3</sup> de lo que se destinaba a gasto público educativo al inicio de la reforma educativa (curso 1992/93).

No parece que para el año 2001 la situación vaya a cambiar, pues con un incremento del gasto público educativo del 6,5% no se superará el incremento del PIB nominal (inflación del 4% y crecimiento por encima del 3%). De este modo, el total del gasto público educativo, llevado a cabo por el MECD y las comunidades autónomas será de un 3'66% del PIB, lo que es claramente insuficiente. A esta cifra debe sumársele lo que gastan en educación ayuntamientos y diputaciones, para calcular la cifra final de porcentaje del PIB dedicada a gasto público educativo. Es denunciante el hecho de que el PP –partido que gobierna en numerosas comunidades autónomas y en el Ejecutivo del Estado- en una época de crecimiento económico, no sólo no haya dedicado los nuevos recursos a mejorar la educación, sino que ha sido capaz de reducir sustancialmente la aportación pública, que es la mejor garantía del acceso a este derecho.

Además esta débil financiación ha afectado a las condiciones en las que se ha efectuado el traspaso de las competencias. La descentralización no ha mejorado el problema del débil gasto educativo; al contrario, pues las transferencias se realizaron obligando a las comunidades a asumir numerosos agujeros financieros que les han impedido atender a la prestación de los nuevos servicios educativos derivados de la implantación de la LOGSE.

Mientras tanto, el gasto educativo de las familias con recursos crece, en una clara muestra de fomento de una actitud individualista a la hora de atender al acceso a un bien social básico como es el derecho a la educación.<sup>4</sup>

## **B.- El gasto educativo por comunidades autónomas y en el MEC**

En la última columna de la Tabla 5 se recoge el incremento de presupuesto destinado a gasto público educativo por las diferentes comunidades autónomas. Se hallan por encima de la media los incrementos de Castilla-La Mancha, MEC, Extremadura, País Valenciano, Rioja y Cantabria. En este primer grupo la subida va desde el 10,01% de Castilla-La Mancha hasta el 8,18% de Cantabria. Son incrementos que se situarán, previsiblemente, por encima del PIB nominal de 2001 y harán ganar en % del PIB al gasto público educativo. Un segundo grupo de comunidades se sitúa levemente por encima de la media: Aragón, Cataluña, Navarra, Asturias y Castilla y León. Por debajo de la media están Andalucía, Murcia, Madrid, Galicia, Canarias y Baleares, siendo un caso aparte el de Euskadi que tiene el presupuesto congelado desde el 2000. Hay comunidades autónomas administradas por partidos de izquierda y de derecha en los dos grupos, pero se apuntan ciertos sesgos.

En segundo lugar, en la Tabla 6 se compara el porcentaje que supone el presupuesto educativo de cada comunidad respecto del total de los presupuestos educativos con el porcentaje que supone su población de 3 a 23 años respecto del total de la población española de esas edades.

De la Tabla 6 se pueden desprender de nuevo muchas conclusiones. Hay que volver a recordar que no todas las comunidades autónomas tienen el mismo porcentaje de alumnos escolarizados en centros públicos, lo que distorsiona la comparación. En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que, en la columna de *Población* falta un 0,4% de Ceuta y Melilla (0,2+0,2); en la columna de *Gasto educativo* falta el porcentaje correspondiente al MEC: un 6,54% del total. Este último dato hace que todas las comunidades se queden un poco bajas en el gasto, pues así como la población suma 100, no así el % del presupuesto. En cualquier caso este hecho justifica desviaciones pequeñas, pero hay otras que se aprecian claramente, a favor (casos de País Vasco, Navarra, Castilla y León...) y en contra (casos de Andalucía, Extremadura, Baleares, Castilla-La Mancha, Murcia y en menor medida, País Valenciano, Cataluña...). Las diferencias en el gasto por alumno –escolarizado o no- son fáciles de calcular.

## **El nuevo MECD**

Respecto del MEC, los presupuestos de Educación para 2001 se enmarcan en un contexto caracterizado por los siguientes rasgos:

Es un presupuesto de educación situado en un presupuesto general en el que el gasto social no constituye una prioridad, subordinando la asignación de estos fondos a la consecución del equilibrio presupuestario,

Por otro lado, éstos son los primeros presupuestos en los que todas las comunidades autónomas han asumido las competencias en educación y el MECD (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, según la nueva denominación oficial) se limita, por un lado, a un reducido campo de gestión educativa propia (Ceuta y Melilla, la UNED y la UIMP, la Educación en el exterior, etc.) y, de otro, a ejercer sus plenas competencias estatales en educación, coordinando a las comunidades autónomas, dictando normas de carácter básico, garantizando una homogeneidad y unos mínimos en el acceso al derecho a la educación, etc.,

En cualquier caso, casi el 10% de incremento con el que se presentan estos presupuestos es valorable, pero no excesivamente significativo si tenemos en cuenta que se aplica a un presupuesto de poco más de 250.000 millones de pesetas, frente a los cuatro billones que gastan el resto de las administraciones educativas (comunidades autónomas y ayuntamientos).

Se ha creado un nuevo ministerio con un relativamente nuevo organigrama para adaptarlo al traspaso de competencias y como resultado del reparto de competencias derivado de la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

## **Recursos y objetivos para las comunidades autónomas**

De acuerdo con la información contenida en el Tomo XVII del Presupuesto por *Programas y Memoria de Objetivos* -pags. 54 a 188) correspondientes a la Sección 32 (*Entes territoriales*) y a la Sección 33 (*Fondo de Compensación Territorial*) y con el libro titulado *Presentación del Proyecto de Presupuesto Generales del Estado 2001* (capítulo VIII, *Financiación de los entes territoriales*, páginas 226 a 247), ambos elaborados por el Ministerio de Hacienda e incluidos en la información presupuestaria, la situación de la financiación de las comunidades autónomas queda para este año como sigue:

Hay tres grupos de comunidades según su financiación: a) las de régimen foral (País Vasco y Navarra); b) las del modelo de 23 de septiembre de 1996 para el quinquenio 1997-

2001 (Cataluña, Galicia, Asturias, Cantabria, la Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Canarias, Madrid, Baleares y Castilla y León); y c) las que no aceptaron el anterior modelo (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura).

De promedio, el incremento del programa de transferencias (911B) es de un 16%, pero ello es debido, fundamentalmente, a la incorporación de nuevas competencias (y su asignación correspondiente) que no estaban el año precedente. Ese es el caso de las transferencias educativas a Asturias, Cantabria, La Rioja y Extremadura. Si suprimimos estas comunidades y formulamos la comparación en términos homogéneos, el incremento no va más allá de 9%, lo que permite una relativa mejora en la asignación de recursos. Pero lo que falta es una auténtica política económica y educativa compensadora de las profundas desigualdades territoriales. Frente a los 3.361.300 millones de pesetas del Programa 911B, de transferencias a las comunidades autónomas, el Fondo de Compensación Interterritorial maneja sólo 146.564 , es decir, un 4,4% de la cantidad anterior y además creciendo más lentamente que la financiación ordinaria. Una cantidad ridícula que se aplica a todas las diferencias y no sólo las educativas.

Entre los escasos datos del proyecto de Presupuesto para 2001 a los que el Gobierno del PP está dando publicidad figura el referido al gasto en becas. Se nos dice que la cuantía de los recursos destinados a becas experimenta un incremento superior al 10%, siendo un ejemplo del gasto social que se contienen en los presupuestos de 2001. En primer lugar, hay que señalar que en el Presupuesto (página 283 del Tomo II de las *Memorias de Estructura Funcional y Variaciones por programas*) se recoge un incremento de sólo el 2,5% y no del 11%, que es lo que el MECD viene propagando.

Pero, en lo que se refiere a las becas, la situación resulta especialmente grave. Esta partida, que tiene un especial valor compensador de las desigualdades individuales y familiares en el acceso a la educación, ha sufrido un claro retroceso. Hay que tener en cuenta que la política de becas y su financiación es una de las pocas competencias que le queda al Ministerio, una vez traspasadas las relativas a educación, y que las convocatorias especiales de becas y ayudas o las realizadas por otras administraciones educativas (en particular, Navarra, País Vasco y C. Valenciana) no alcanzan cantidades muy importantes.

Pues bien, de acuerdo con los datos de la Tabla 8, tomando como año de referencia el de 1996, que fue el de inicio de la gestión del PP, el presupuesto de becas para el 2001 sólo supone el 93,5% de lo que se gastaba en 1996. Es decir, cinco años después seguimos estando por debajo de lo que se gastaba en becas en el último año de la crisis, sin que la bonanza económica y el crecimiento del PIB hayan afectado a esta partida, de tan claro valor social.

### **El destino del gasto: ¿inversiones o subvenciones?, ¿se cumplen los acuerdos firmados con los sindicatos?, ¿y la Universidad?**

Hay una tónica general de los presupuestos educativos de 2001 –con algunas excepciones- y ésta puede resumirse así: se reducen las inversiones con destino a la enseñanza pública y se incrementan los conciertos a centros privados.

A esta situación hay que añadir una debilidad, cuando no recorte, de las partidas para gastos de funcionamiento de los centros y unas políticas de personal con escasa oferta de empleo y política de retribuciones basada en la pérdida de poder adquisitivo de los empleados públicos.

En las siguientes comunidades las partidas destinadas a inversiones y transferencias de capital han sufrido un recorte (que puede ir desde una reducción a una congelación en

pesetas corrientes): Andalucía, Murcia, País Valenciano, Cataluña, Baleares, Cantabria y, en menor medida, Aragón y Galicia.

En casi todas estas comunidades, las partidas destinadas a conciertos educativos crecen por encima de la media del presupuesto de esa comunidad: Murcia, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, País Vasco, Navarra, Galicia, Madrid, Rioja y en menor medida Andalucía y Aragón.

Las situaciones a este respecto son variadas: desde el País Vasco, que destina 100 millones de pesetas a los conciertos en el ciclo 0-3 años, hasta Baleares que, con 3.000 nuevos alumnos, destina un 13,5% más de fondos a los conciertos de 3-6 años en el marco de un presupuesto que apenas crece y reduce las inversiones.

A la vez que se dirigen los recursos públicos a esos fines, no se cumplen (o sólo parcialmente) los acuerdos firmados con los sindicatos, ni tan siquiera en el ámbito de la homologación de la privada. Ese es el caso de Cataluña, pero es similar en Madrid (con un incremento del presupuesto inferior a la cuantía para el 2001 incluida en el Acuerdo), en Aragón (en donde el presupuesto no garantiza la dotación de las plantillas aprobadas para desdobles, atención a la diversidad...), etc, lo que no empaña el valor de cualquier acuerdo de financiación que mejore los recursos educativos, por difícil que sea cumplirlo.

Los recursos para los programas de Enseñanzas Universitarias suponen estas cuantías (Tabla 9).

El gasto total en universidad asciende a 623.162 millones de pesetas, lo que en % del PIB nos sitúa en un 0'58%.

## **Conclusión**

Las distintas Federaciones de Enseñanza de nacionalidad, región o comunidad han realizado estudios sobre los presupuestos de las correspondientes administraciones educativas que, si bien aquí no podemos ni siquiera resumir, constituyen un valioso instrumento para la acción sindical, para crear una opinión pública bien informada en estos temas y para fundar nuestras propuestas y alternativas a los problemas de la enseñanza. Este ha sido uno de los principales objetivos de nuestra aportación.

---

1 Véase la reciente publicación del MECD, Sistema estatal de indicadores de la educación 2000, Madrid, 2000, pags. 100-145 y especialmente 126-128.

2 Véanse las páginas 199 y siguientes de la publicación del INCE Sistema estatal de indicadores de la educación 2000, MEC, Madrid, 2000.

3 Véase la página 9 de la publicación del MEC "Datos y cifras. Curso escolar 2000/2001", Madrid, 2000.

4 Idem.