

Algunas reflexiones en torno al Presupuesto de Educación en los años 70

Por María del Carmen BENSO CALVO

El grado de desarrollo económico de España al final de los años sesenta junto a un clima óptimo de reforma educativa a escala mundial fueron dos agentes indiscutibles del «boom» que se produjo en nuestro país en 1970 con la Ley General de Educación, Ley que quiso ser pieza clave en el contexto cultural, social, científico y económico de la España actual.

Con la nueva legislación nuestro Sistema Educativo se vio totalmente reestructurado. Es obvio que ahora presenta nuevas perspectivas y alcanza nuevas dimensiones a todas luces plausibles en su mayor parte, pero también es evidente el alcance económico que ello comporta. La Reforma Educativa (digámoslo una vez más) tuvo y tiene que hacer frente en su planteamiento y en su aplicación, a unas bases económicas que deben ser ejecutadas dinámicamente y flexiblemente, bases que como señala López Medel, en el caso español se apoyan fundamentalmente en las Leyes de Presupuestos y en las de Desarrollo.

Es en la primera y primordial base económica —la base presupuestaria— en la que hemos centrado nuestro estudio. La literatura actual (bien sea general o especializada) constantemente nos ofrece cifras —en su mayor parte globales— relativas al gasto público en educación. El Ministerio de Educación y Ciencia por su parte, de vez en cuando, también señala en sus publicaciones los créditos anuales destinados a educación lo que da una idea de cómo anda el Departamento y por ende el Sistema Educativo en cuestión monetaria (1).

Nuestro intento ha sido extraer de los Presupuestos Generales del Estado los datos más significativos para educación que nos permitan tomar contacto con uno de los problemas más acuciantes de nuestro Sistema Educativo con una dimensión política indudable ya que, en definitiva, el gasto público en educación (lo que se viene llamando inversión pública en educación) no deja de ser un gran capítulo en las alternativas que el gobierno viene presentando en la política económica del país.

LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DEL M.E.C. A REVISIÓN

A partir de 1966, el Ministerio de Hacienda empezó a publicar un documento, el «Libro Rojo del Presupuesto», en el que se trata de exponer de forma clara y sencilla, el contenido del Presupuesto anual del Estado.

(1) Nosotros sólo conocemos un estudio presupuestario serio y minucioso realizado en 1970 por el Gabinete de análisis estadístico y socio-económico de la Secretaría General Técnica del M. E. C. mecanografiado y titulado «Análisis funcional del Presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia para 1970».

En este libro se expresa que los fines del Presupuesto pueden encuadrarse en tres grandes grupos: políticos, económicos y sociales.

— Políticamente, el Presupuesto es la expresión de la voluntad del Ejecutivo de someterse al control público representado por el Organismo Legislativo.

— En el ámbito social, tiene por finalidad, la satisfacción de las necesidades públicas de la comunidad.

— Examinado bajo el aspecto económico, el Presupuesto debe cumplir, en primer lugar, una función de redistribución de la renta y riqueza. En segundo lugar, es un medio de impulsar el desarrollo económico por medio de las inversiones contempladas en el mismo. Por último, el Presupuesto, a través de los programas de ingresos, gastos y Deuda Pública, es el instrumento para la consecución de la estabilidad económica.

Ahora bien, ¿cuáles son los objetivos que hoy se exigen a la Administración educativa? ¿Se consiguen a través del actual esquema presupuestario?

Queremos indicar que, como opinan estos estudiosos del tema L. R. Durández y C. Estrada, la estructura que presenta el Presupuesto de Educación «ha sido construida desde una perspectiva de control contable, surgida en el sector de los Presupuestos Generales del Estado en un momento en el que lo más importante era reducir la acción del Estado y controlar la regularidad del gasto, que no es aplicable a un presupuesto en continua expansión (pero en el que dado lo limitado de los recursos es preciso elegir entre distintas alternativas de gasto) y cuya eficacia (potenciando la aplicación de nuevas técnicas de dirección y control) es preciso mejorar» (2).

Las funciones —u objetivos— administrativas son las siguientes: información, programación, gestión y control del gasto público. En todas ellas el presupuesto de Educación presenta notables deficiencias.

¿Soluciones? Coincidimos con otros autores en que el proceso de racionalización presupuestaria se conseguirá sólo cuando consideremos al presupuesto no exclusivamente como instrumento de control de la regularidad del gasto, sino como un instrumento de la programación, entendiendo por tal aquella técnica coordinadora que permite obtener el equilibrio entre necesidades (objetivos) y disponibilidades (recursos) en un tiempo determinado. El valor sustancial que se pretende lograr es la asignación eficaz de los recursos entre sus distintos y alternativos usos. Esta finalidad requiere hacer explícitos:

- Los propósitos y objetivos para los que se requieren los fondos públicos.
- El coste de los programas para alcanzar dichos objetivos.
- Datos cuantitativos e índices que midan el rendimiento de cada programa.

Como dirán Durández y Estrada «la formulación más avanzada en esta dirección es el sistema de presupuestos por programas que incorpora la idea de comparación entre programas alternativos como instrumento para la planificación».

ANALISIS DEL GASTO PRESUPUESTARIO EN EDUCACION DE 1970 A 1976

A) EVOLUCION DEL GASTO GLOBAL:

El presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia, siguiendo la evolución ascendente de la década anterior, se incrementa considerablemente a partir de 1970, acen-tuándose el volumen del gasto público en educación en los tres últimos años.

En cifras absolutas, se ha pasado de 42.447.063 miles de pesetas en 1970 —lo que

(2) DURANTEZ, L. R. y ESTRADA, C.: «Innovaciones en la Administración Educativa: La aplicación de técnicas de presupuestos de programas». Revista de Educación, n.º 236-237, Enero-Abril de 1975, M. E. C.

significaba un 13,7 por 100 respecto del gasto total — a 132.003.488 miles de pesetas en 1976 — que en términos porcentuales significa 16,81 por 100 del total presupuestario —, superándose ya en 1975 las «cifras indicativas» previstas hasta 1981 (3) por la Ley de Educación, correspondientes a unos aumentos progresivos que fueron calculados «con rigor» gracias a la adaptación que en España se hizo del modelo macroeconómico de la Unesco (4).

Es suficientemente significativo este hecho (al que puede unirse la previsión presupuestaria para educación en los Planes de Desarrollo) para hacer las siguientes consideraciones:

- La frecuente subestimación de los gastos, tanto en lo que se refiere a gastos corrientes como a gastos de capital, en materia educativa.
- La falta absoluta de rigor en las previsiones respecto a la pérdida de poder adquisitivo de la peseta, patente realidad en el período que nos incumbe marcado por un creciente índice de inflación.

Si pasamos a considerar el volumen total del gasto público asignado a la función educación (M.E.C. y demás organismos con actividades educativas) veremos que en 1970 se designa un 14,47 por 100 del total del Presupuesto (44.832 millones de pesetas), mientras que en 1976 los 100.378 millones de pesetas concedidos para la actividad educativa han constituido el 17,9 por 100 del total general.

De acuerdo con los resúmenes generales de la clasificación funcional del presupuesto de gastos del Estado, el Gobierno ha desarrollado en estos últimos años, un programa económico en el que las actividades sociales (educación, sanidad, pensiones, seguridad social y servicios de beneficencia, vivienda y bienestar comunitario, etc.), han gozado de prioridad sobre las actividades de carácter general (servicios generales y defensa) y de las actividades económicas (administración general, agricultura, ganadería, sevicultura, caza, pesca, minería, construcción, energía, transportes y comunicaciones, comercio, turismo...).

En 1971, la función educación, con un crédito presupuestario que representaba un 16,18 por 100 del total, se pone a la cabeza del resto de las funciones, superando a las que hasta entonces gozaban de mayores presupuestos: defensa, transportes y comunicaciones y Pensiones, Seguridad Social y Servicios de Beneficencia.

Ahora bien, las cifras globales dadas hasta ahora pueden resultar no tan significativas en lo que respecta al incremento presupuestario, si hacemos las siguientes precisiones:

1. Aunque los presupuestos del M.E.C. se han triplicado en estos siete años, no deja de ser menos cierto que el total de los gastos del Estado ha pasado en el mismo período de 271.795 a 785.000 millones de pesetas, lo que supone también su triplicación. Vemos, que en términos relativos el presupuesto en educación no ha supuesto en absoluto un desbordamiento de las inversiones públicas en estos últimos años.

2. La elevación experimentada por el índice general del coste de la vida para el conjunto nacional —como indicador actual de la coyuntura del país— según datos oficiales del INE ha pasado de 108 en 1970 a 182 en marzo de 1975 con un ascenso más rápido en los dos últimos años, justamente cuando el incremento del presupuesto para educación ha recibido más empuje. Haciendo cálculos resulta que el índice se ha duplicado en un período de seis años.

(3) Ver la distribución presupuestaria indicativa contenida en las Disposiciones adicionales de la Ley General de Educación.

(4) «Discurso del Ministro de E. y C. ante la XVI Reunión de la Conferencia General de la Unesco», París. Revista de Educación, n.º 212, Octubre-Noviembre de 1970. La falta de precisión de la L. G. E. ha motivado que en fechas posteriores, al aprobarse los créditos para educación, se debatiera continuamente si tales cifras correspondían a pesetas constantes de 1970, o por el contrario indicaban (como pretendía Hacienda) pesetas corrientes de cada año, e incluso si hacían referencia a los gastos totales del Ministerio de Educación o a los gastos corrientes del Departamento.

Por tanto, si el poder adquisitivo de la peseta ha disminuido justamente la mitad en período que consideramos, el incremento de la inversión pública en educación en el séptimo año de implantación de la Reforma Educativa no ha supuesto un ascenso tan considerable como a primera vista podría creerse a efectos de financiar el costoso programa educativo que establece la nueva Ley.

3. Por otro lado, si relacionamos el gasto público en educación con la renta nacional en estos años, observaremos que el porcentaje de la Renta Nacional invertida en educación desde 1970 a 1973 (únicos años para los que disponemos de datos oficiales a través del I.N.E) no tendió a elevarse demasiado en este período, ya que de un 2,35 por 100 en 1970 ha pasado a un 2,54 por 100 en 1973 con la máxima elevación en 1971 que supuso un 2,75 por 100 de la Renta Nacional invertida en educación (5).

B) ESTRUCTURA INTERNA DEL PRESUPUESTO PARA EDUCACION

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores para no desbordar el auténtico empuje presupuestario en España a la vista de unas meras cifras globales absolutas, vamos ahora a analizar cómo se ha distribuido ese presupuesto a lo largo de los siete últimos años:

1. Tal como se expresa en la disposición adicional segunda de la Ley General de Educación (6), en los presupuestos del M.E.C. de 1970 a 1976, se da prioridad a las operaciones corrientes (Remuneraciones de Personal, Compra de bienes corrientes y de servicios, Intereses, Transferencias corrientes) sobre los gastos de capital (Inversiones reales, Transferencias de capital, Variación de activos financieros y Variación de pasivos financieros).

En 1970 los gastos corrientes suponen 27.882.463 miles de pesetas, mientras que los gastos de capital se elevan a 14.564.600 miles de pesetas, pasando a representar en 1976 111.692.088 y 20.311.400 miles de pesetas respectivamente.

Es decir, en el período de siete años el presupuesto para gastos corrientes se ha multiplicado por cuatro, mientras que el relativo a gastos de capital ni siquiera ha visto incrementado en la mitad su presupuesto.

Dentro de los créditos destinados a gastos corrientes, el capítulo 1.º —Remuneraciones de Personal— es el que absorbe la mayor parte del presupuesto y el que ha experimentado un incremento absoluto más considerable en este período. Los 22.619.239 miles de pesetas de 1970, han pasado a suponer en 1976, 83.227.319 miles de pesetas. Hoy esta cantidad representa un 63 por 100 de todo el presupuesto del M.E.C. y un 74 por 100 de los gastos corrientes.

En relación a los gastos de capital hay que destacar los 10.818 millones de pesetas destinadas a la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar distribuidas del siguiente modo:

- Programa de Educación Preescolar 2.211.000.000 de pesetas.
- Programa de E.G.B. 9.327.000.000 de pesetas.
- Programa de B.U.P. y C.O.U. 1.280.000.000 de pesetas.

2. Si analizamos los cuadros presupuestarios correspondientes al desglose funcional de la educación deducimos que:

(5) Ver cuadro n.º 1 «Presupuestos en Educación en relación con otros datos macroeconómicos del país» en la Memoria de Licenciatura del autor titulada «Retribuciones del Profesorado estatal a través de los Presupuestos Generales del Estado», Madrid, 1975.

(6) «Los presupuestos de los diez años siguientes darán carácter prioritario a los gastos corrientes del M. E. C.».

— Como es de esperar, la enseñanza ha venido absorbiendo la casi totalidad del gasto público en educación. A ella están hoy destinados 134.829 millones de pesetas (un 96 por 100 del total de la función), mientras que la Administración General percibe 4.440 millones (un 3,2 por 100). ¿Qué ocurre con la Investigación? Tendrán razón los autores que achacan como mal endémico del país el escaso apoyo económico que se ha venido dando a la investigación en España. El gobierno tiene la última palabra.

El 0,25 por 100 del total para educación a que corresponde el aumento destinado a la Administración creemos que es positivo, si tenemos en cuenta la importancia de una administración eficaz en el conjunto educacional del Sistema Educativo.

3. Durante la puesta en marcha de la Ley, se ve una clara tendencia a potenciar gradualmente la enseñanza primaria en respuesta a uno de los principales objetivos legales. En 1970 el presupuesto destinado a este nivel supone un 50,87 por 100 del total de la función educativa, mientras que en 1976 pasa a representar un 59,6 por 100 (incluido lo correspondiente a E.G.B. y Preescolar). Es de advertir el descenso relativo de este presupuesto del pasado año que suponía un 62 por 100 de toda la función.

Del mismo modo, y siguiendo las pautas que establece la citada Ley, la enseñanza profesional, que nutrirá de especialistas a los cuadros medios de nuestra sociedad, ha tomado un claro empuje alzándose el crédito presupuestario invertido en ella progresivamente. Pasa a suponer de un 4,99 por 100 en 1970 a un 6,3 por 100 en 1976 respecto al total de la función.

Igualmente la Enseñanza Universitaria ha visto crecer su presupuesto en un 2,67 por 100, aunque tal aumento relativo responda a la inclusión en la Universidad de las Escuelas Universitarias que introduce la Ley de Educación. Es decir, a la creciente demanda de educación superior no corresponde un aumento paralelo del crédito presupuestario para nuestra Universidad.

En cambio, lógicamente han disminuido los fondos públicos asignados a la enseñanza media (hoy en los presupuestos sustituida esta denominación por la de B.U.P. y C.O.U.), enseñanza técnica y enseñanzas especiales. Sobresale el descenso experimentado por la enseñanza media (pasa de 19,68 por 100 en 1970 a 13,5 por 100 en 1976), muy justificado al integrarse el antiguo bachillerato medio en la E.G.B. según marca la Ley.

Por último, queremos también señalar que por primera vez los Presupuestos de 1976 recogen la cantidad de 544 millones de pesetas destinadas a la «Educación permanente de adultos» (0,4 por 100 del total en educación).

EL «PESO» DE LOS PRESUPUESTOS DE EDUCACION EN ORDEN A CUBRIR LOS OBJETIVOS DEL ACTUAL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

Hasta 1976 la Reforma Educativa —y por tanto la «marcha del nuevo Sistema Educativo— ha pasado por dos fases esenciales: Una primera fase caracterizada por la actuación del equipo de Villar Palasí que siguió fielmente el espíritu de la Ley General de Educación de acuerdo con las posibilidades del momento, iría desde 1970 hasta 1973. Otra segunda etapa en la que se introdujeron ciertas variantes cualitativas en la marcha de la Reforma, comprendería los ministerios posteriores.

Ahora bien, a pesar de la dicotomía en la actuación del Ministerio, podemos decir que también ha habido una clara continuidad en la línea presupuestaria, ya que, en un aspecto global y sin descender a análisis finos, la tendencia desde que se implantó la Ley ha venido siendo la misma: Incrementar el presupuesto en educación tanto total como por subfunciones, siguiendo el cuadro de prioridades que hemos señalado en otro lugar de este estudio.

El esfuerzo económico desde el setenta hasta ahora ha sido notable, pero no nos dejemos llevar de un excesivo optimismo. Si bien la tendencia ha sido —y es— alcista,

todavía no son realidades —como muy bien sabemos todos— muchos objetivos educacionales, en buena parte debido, a la insuficiencia económica actual: La E.G.B. dista bastante de ser «general», y no tanto en extensión como en calidad, es decir, para toda la población en edad escolar. La preescolar sigue siendo insuficiente y precaria. La universitaria tiene que enfrentarse al «boom» de estos últimos años. La política retributiva no ha satisfecho hoy las necesidades y aspiraciones justas de un gran número de enseñantes. La Administración educativa no está a la altura de las administraciones de otros países industrializados. Desgraciadamente podríamos añadir un sinfín de etcéteras.

Además, y en un futuro próximo —tal como avicia John Vaicey— habrá que afrontarse a otro grave problema: El ritmo ascendente de los Presupuestos del M.E.C. no es posible que continúe indefinidamente. Otros servicios del Estado, sociales y económicos, exigirán partidas no menos importantes que las de educación.

Por tanto, si no se emprende otro camino que aporte soluciones efectivas al problema económico que ha planteado y plantea la Reforma de nuestro Sistema Educativo —y ello es competencia no de un Ministro sino de todo el Gobierno—, la única alternativa que le queda al Ministerio de Educación es afinar lo más posible en las opciones presupuestarias más sensatas para años sucesivos, aunque, digámoslo una vez más, «todo» no se puede arreglar ni con disposiciones legales ni con opciones presupuestarias.

C O N C L U S I O N

Si la Reforma Educativa se lanza al planteamiento completamente nuevo de la enseñanza, si se extiende a la totalidad del Sistema Educativo, si comprende unas exigencias cuantitativas y cualitativas sin precedentes, es fácil concluir que necesita una atención financiera especial con la actuación conjunta del Gobierno que lleve a un «sacrificio presupuestario» para educación superior al actual.

El acudir a las mejores opciones económicas en orden a financiar nuestro Sistema Educativo, no es competencia única de un Ministerio. Debe ser fruto de una política a nivel superior en la que no un Organismo aislado, sino la totalidad de los Órganos de la Administración colaboren para hacer realidad unos principios educativos más acordes con las necesidades del momento.

Los incrementos presupuestarios podrán atender —parcialmente— los programas más urgentes de la política educativa, pero algo es cierto: descargar en las Leyes de Presupuestos todo el peso de una reforma educativa del alcance de la nuestra, es ir ahogando poco a poco la pretendida eficacia y Reforma del Sistema en aras de conseguir mediñas y algún «retoque» con el tiempo.

Los problemas económicos lejos de salvarse se acentúan día tras día. ¿Alcanzará a la Educación el programa de Reforma Económica que se ha trazado el Gobierno?