

Autor(es): **Carmen Pérez Esparrels ; Alfonso Utrilla de la Hoz**

Título: **Las políticas de gasto en educación y enseñanza universitaria**

Resumen:

I. INTRODUCCION.

II. UNA APROXIMACION AL ANALISIS COMPARADO.

III. EL GASTO EN EDUCACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS.

III.1. COMPETENCIAS Y NIVEL DE GASTO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL.

III.2. COMPETENCIAS Y NIVEL DE GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.

IV. EL GASTO EN ENSEÑANZA UNIVERSITARIA A TRAVES DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS.

V. CONSIDERACIONES FINALES.

* Este Documento está basado en una investigación más amplia, que bajo el título de: "Efectos redistributivos de la financiación pública de la educación en España. Una evaluación del gasto en Universidades por Comunidades Autónomas", ha contado con la financiación concedida por el CIDE en la convocatoria de ayudas a la investigación educativa por Resolución de 20 de julio de 1994 de la Secretaría de Estado de Educación.

I. INTRODUCCION.

En este Documento se lleva a cabo una aproximación a los principales indicadores de política educativa en el análisis comparado y se estudia, con cierto detalle, la evolución del gasto público en educación y en enseñanza universitaria, analizando los distintos tipos de actuaciones que integran esta política y los agentes responsables de realizarla.

II. UNA APROXIMACION AL ANALISIS COMPARADO.

El esfuerzo que hace una sociedad en mejorar su sistema educativo está, en general, relacionado con una serie de variables socioeconómicas, entre las que destacan: su nivel de desarrollo económico, sus necesidades objetivas de formación y su estructura demográfica. Además, el grado y las formas de intervención del Sector Público y las demandas sociales determinarán el volumen de gasto público dedicado a la educación en sus distintos niveles.

A priori, las diferencias en estas variables podrían explicar coberturas distintas en el gasto en educación dentro de economías desarrolladas que comparten patrones sociales y políticos en su configuración.

A continuación se consideran algunos de estos indicadores en el ámbito internacional para presentar una valoración del gasto público en educación realizado por España, a partir del realizado en países de nuestro entorno. Para ello, utilizando la información proporcionada por la OCDE se analiza el contexto socioeconómico y el comportamiento que presentan en este campo los Estados miembros de la Unión Europea.

Como puede observarse a partir de la información recogida en el cuadro nº1, el nivel de formación de la población adulta en los países europeos resulta muy desigual. Mientras en Portugal, España e Italia el porcentaje de personas de entre 25 y 64 años que sólo han alcanzado un nivel de estudios primarios resulta muy elevado (93%, 78% y 72%, respectivamente), en otros países el nivel de formación logrado resulta mucho mayor. Así, en Alemania, Austria y Suecia menos de un tercio de su población adulta tendría sólo estudios primarios.

El porcentaje de adultos que han alcanzado una formación de grado medio como máximo nivel educativo muestra una gran disparidad en los países de la actual Unión Europea. Mientras Portugal y España se sitúan en niveles muy bajos (3% y 12%, respectivamente), Alemania y Austria presentan porcentajes del 60%.

Finalmente, el porcentaje de población entre 25 y 64 años con estudios superiores es comparativamente más elevado en Suecia (23%), Alemania (22%), Bélgica (20%) y Países Bajos (20%), frente al 4% de la población adulta de Portugal, el 6% de Italia o el 7% de Austria. España, con un 10% de población adulta

con educación superior se sitúa en un nivel intermedio, ofreciendo una estructura relativamente polarizada con respecto a nuestros socios europeos.

Si las necesidades objetivas de formación, aproximadas a través del nivel de estudios alcanzados por la población adulta, pueden contribuir a explicar la atención del Sector Público por la educación en el pasado y valorar los requerimientos presentes, el grado de escolarización actual determina la demanda real de gasto educativo. El cuadro nº2 ofrece información relevante a este respecto, comparando las tasas brutas de escolarización del conjunto de la enseñanza y del nivel superior en los distintos países de la Unión Europea y las tasas de acceso a la enseñanza universitaria.

Como puede observarse, el total de población escolarizada en todos los niveles educativos respecto a la población de entre 5 y 29 años resulta superior al 57% en Finlandia, Francia, España y Bélgica, mientras que dicho porcentaje no alcanza el 50% en Portugal, Italia, Austria y Suecia. Estas diferencias se acentúan si se considera únicamente a los estudiantes de enseñanza superior, alcanzando Finlandia, Austria, Alemania y Dinamarca tasas superiores al 8,6%, frente a Portugal y Reino Unido, con porcentajes situados por debajo del 4,7%. España, en este caso, se sitúa en un 8% de estudiantes de enseñanza superior entre la población de 5 a 29 años.

Si consideramos específicamente la tasa de acceso a la enseñanza universitaria (proporción de jóvenes de 18 años que inician estudios universitarios), las diferencias entre países resultan más significativas. En este caso, nuestro país se sitúa a la cabeza de los Estados de la Unión Europea, con una tasa de acceso en 1991 del 40,8%, frente al 13,4% de Suecia o el 13,5% de los Países Bajos.

Estos porcentajes tan elevados reflejan la incidencia del cambio en las pautas sociales, culturales y económicas que han modificado sustancialmente la canalización de jóvenes hacia un mayor nivel de formación, generando una demanda de puestos escolares cada vez más importantes. Si consideramos, además, las diferencias en el comportamiento de las variables demográficas y la estructura relativamente más joven de la población española, junto con otros componentes relacionados con el funcionamiento del mercado de trabajo en nuestro país, el resultado apunta hacia un crecimiento adicional de la demanda potencial y a un incremento de los niveles de escolarización.

Los recursos globales que los distintos países destinan a educación, medidos en proporción al tamaño de sus economías, no difieren sustancialmente, situándose alrededor del 6% del Producto Interior Bruto, tal como se puede observar en el cuadro nº3. Sin embargo, la presencia del Sector Público en el sistema educativo, medida a través del gasto realizado, si presenta mayores diferencias relativas entre Estados de la Unión Europea. Así, los países que destinan más recursos públicos en proporción a su PIB son Suecia (6,5%), Dinamarca (6,1%) y Finlandia (6,1%), mientras Alemania (4,0%) y España (4,5%) dedican un menor esfuerzo público a este gasto.

Si consideramos únicamente el gasto público destinado a enseñanza superior las diferencias entre países

vuelven a acentuarse, llegando a duplicarse la proporción del PIB que destina, por ejemplo, los Países Bajos (1,7%) respecto a España (0,8%). En este caso, nuestro país se situaría en último lugar pero próximo a los niveles dedicados por Alemania, Bélgica o Portugal (0,9% del PIB).

En general, del gasto total dedicado a educación en 1991 por los países de la Unión Europea la mayor parte se destina a los niveles educativos intermedios, aunque las proporciones varían en cada Estado. Así, con la excepción de Portugal que destina más gasto a preescolar y enseñanza primaria, Alemania dedica el 65,8% de su gasto en educación a la enseñanza secundaria, porcentaje que desciende al 39,5% en Irlanda. España, con un 51,7% de los recursos totales en educación destinado a este nivel educativo se sitúa en una posición intermedia.

La enseñanza superior presenta una atención más desigual en los distintos países considerados, tal y como se refleja en el cuadro nº4. Mientras los Países Bajos canalizan el 29,8% de los gastos en educación a este nivel de educación -más que a preescolar y enseñanza primaria-, otros países como Portugal o Francia dedican una menor proporción (16,6% y 17,7%, respectivamente). España, con un 18,5% de su gasto público y privado en educación se encuentra en una proporción parecida a la de países como Suecia o Alemania.

El volumen de gasto global dedicado a los distintos niveles educativos no nos permite analizar el grado de cobertura del servicio. Con el fin de relativizar estas magnitudes y ofrecer un indicador más aproximado del nivel de provisión pública de acuerdo con la demanda real atendida en cada caso, el cuadro nº5 recoge el gasto público por alumno en dólares, ajustado por la capacidad de compra.

Como puede observarse, si consideramos el conjunto de los niveles educativos, los recursos públicos por alumno destinados por los distintos países resultan muy desiguales, alcanzando una proporción de 2,45 a 1 entre Dinamarca (5.489 dólares por alumno) e Irlanda (2.236). España, con 2.490 dólares por alumno se sitúa en los niveles más bajos en recursos públicos relativos dedicados a educación, en una posición similar a la de Portugal.

Si se analizan estas cifras por niveles educativos, las diferencias se agudizan para la enseñanza superior, abriéndose el abanico hasta alcanzar una proporción de 2,97 a 1 entre el Reino Unido (9.621 dólares por estudiante) y España (con sólo 3.242), mientras prácticamente se mantienen para el resto de niveles (2,5 a 1 entre Dinamarca e Irlanda).

Cabe destacar el hecho de que los países que, como España, mantienen un menor nivel de gasto público por estudiante en el conjunto de niveles educativos mejoran sensiblemente su posición, a diferencia de nuestro país, si únicamente se considera la enseñanza superior.

Finalmente, el cuadro nº6 ofrece información sobre el esfuerzo relativo realizado por los distintos países en el gasto público destinado a enseñanza. A través de la proporción que representa el gasto público por alumno en relación con el PIB por habitante se puede observar la incidencia de la actuación del Sector Público en

este campo, de acuerdo con las capacidades económicas derivadas del distinto grado de desarrollo de cada país.

Teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico relativo de los distintos Estados de la Unión Europea, España se situaría en una posición, junto con Irlanda, muy alejada de la mayor parte de países, entre 5 y 18 puntos porcentuales por debajo de los porcentajes más elevados. Este escaso esfuerzo relativo se agudiza en el caso de la enseñanza superior, situándose el índice resultante (25,5%) entre 10 y 40 puntos por debajo de otros países que, como Portugal o el Reino Unido realizarían comparativamente un esfuerzo muy importante en la formación de sus estudiantes con fondos públicos, si bien hay que considerar que su tasa de escolarización resulta prácticamente la mitad que la española.

El análisis efectuado sobre algunos indicadores comparados en el ámbito de la educación nos proporciona una perspectiva general sobre aquellas variables que pueden condicionar de alguna manera el alcance de la intervención pública en esta materia y que sitúa en un contexto más amplio la evolución reciente del gasto en enseñanza efectuado por el Sector Público español.

De los indicadores seleccionados se desprende el relativamente bajo nivel de formación alcanzado por la población adulta en nuestro país y, en consecuencia, la necesidad objetiva de mejorar y potenciar el grado de escolarización. Este déficit educativo se está corrigiendo sensiblemente en los últimos años generando un incremento de la demanda de formación muy significativo. Si a eso unimos una estructura demográfica que concentra una parte importante de la población española en edades escolares, las presiones sobre la demanda -real o potencial- de servicios educativos resulta desproporcionada en relación con los fondos públicos dedicados a tal fin, que, si bien presentan porcentajes homologables con otros países de nuestro entorno en relación con la capacidad de la economía española, se manifiestan escasos para ofrecer una prestación equivalente.

CUADRO Nº1. PORCENTAJE DE POBLACION ENTRE 25 Y 64 AÑOS QUE HAN ALCANZADO SU NIVEL DE FORMACION MAS ELEVADO (1991).

ESTADOS DE LA UNION EUROPEA	CITE 0-2	CITE 3	CITE 5-7
Alemania	18	60	22
Austria	33	60	7
Bélgica	57	23	20
Dinamarca	39	43	18
España	78	12	10
Finlandia	40	42	18

Francia	49	36	15
Grecia	-	-	-
Irlanda	60	24	16
Italia	72	22	6
Luxemburgo	-	-	-
Países Bajos	44	36	20
Portugal	93	3	4
Reino Unido	35	49	16
Suecia	33	44	23

FUENTE: OCDE, *Análisis del Panorama Educativo*, 1995

CITE 0-2. Enseñanza primaria (0), primer grado (1) y segundo grado, primer ciclo (2).

CITE 3. Enseñanza de segundo grado, segundo ciclo.

CITE 5-7. Enseñanza de tercer grado, primer nivel no universitario (5), primer grado universitario (6) y grado universitario superior (7).

CUADRO Nº2. TASAS DE ESCOLARIZACION SOBRE POBLACION DE 5-29 AÑOS Y TASAS DE ACCESO A LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA SOBRE POBLACION EN EDAD TEORICA (1991)

	Total	Superior	Tasa de acceso
Alemania	50,0	8,6	31,2
Austria	49,1	8,7	23,2
Bélgica	57,1	7,3	25,8
Dinamarca	54,8	8,6	24,4
España	57,3	8,0	40,8
Finlandia	58,7	9,9	33,2
Francia	57,7	8,3	29,0

Grecia	-	-	-
Irlanda	56,9	5,3	17,4
Italia	48,4	7,1	35,8
Luxemburgo	-	-	-
Países Bajos	55,2	8,2	13,5
Portugal	47,0	4,0	19,0
Reino Unido	52,7	4,6	20,2
Suecia	49,7	7,0	13,4

FUENTE: OCDE, *Análisis del Panorama Educativo*, 1995

CUADRO N°3. GASTOS DE EDUCACION EN PORCENTAJE DEL PIB (1991)

	TOTAL	PUBLICOS	E.SUPERIOR (PUBLICOS)
Alemania	5,4	4,0	0,9
Austria	-	5,4	1,1
Bélgica	-	5,4	0,9
Dinamarca	6,1	6,1	1,3
España	5,6	4,5	0,8
Finlandia	6,6	6,1	1,4
Francia	6,0	5,4	-
Grecia	-	-	-
Irlanda	5,9	5,5	1,2
Italia	-	-	-
Luxemburgo	-	-	-
Países Bajos	5,8	5,6	1,7
Portugal	-	5,5	0,9
Reino Unido	-	5,3	1,0
Suecia	6,5	6,5	1,2

FUENTE: OCDE, Análisis del Panorama Educativo, 1995

CUADRO Nº4. DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO POR NIVELES EDUCATIVOS (1991)

	Preescolar y Primaria	Secundaria	Superior
Alemania	15,5	65,8	18,7
Austria	26,2	51,1	22,7
Bélgica	30,3	50,7	19,0
Dinamarca	32,3	46,3	21,4
España	29,8	51,7	18,5
Finlandia	33,5	42,8	23,7
Francia	30,3	52,0	17,7
Grecia	-	-	-
Irlanda	36,5	39,5	24,0
Italia	-	-	-
Luxemburgo	-	-	-
Países Bajos	29,5	40,7	29,8
Portugal	45,0	38,4	16,6
Reino Unido	32,1	47,2	20,7
Suecia	38,0	43,7	18,3

FUENTE: OCDE, Análisis del Panorama Educativo, 1995

CUADRO Nº5. GASTOS PUBLICOS UNITARIOS POR NIVELES EDUCATIVOS EN \$ SEGUN PODER ADQUISITIVO (1991)

	Primaria y Secundaria	Superior	Todos los niveles
Alemania*	5.432	6.322	5.588
Austria	4.313	6.441	4.730
Bélgica	3.635	6.235	4.003
Dinamarca	4.962	7.685	5.489

España	2.405	3.242	2.490
Finlandia*	4.589	7.218	5.370
Francia	3.785	4.760	3.847
Grecia	-	-	-
Irlanda	1.982	5.587	2.236
Italia	-	-	-
Luxemburgo	-	-	-
Países Bajos*	3.490	9.373	4.277
Portugal	2.223	6.161	2.551
Reino Unido	3.559	9.621	4.268
Suecia*	6.051	8.548	6.151

FUENTE: OCDE, Análisis del Panorama Educativo, 1995

* Gastos públicos y privados.

CUADRO N°6. GASTOS PUBLICOS UNITARIOS EN PROPORCION DEL PIB POR HABITANTE POR NIVEL DE ENSEÑANZA (1991)

	Primaria y Secundaria	Superior	Todos los niveles
Alemania*	27,9	32,5	28,7
Austria	25,0	37,3	27,4
Bélgica	20,9	35,8	23,0
Dinamarca	28,2	43,7	31,2
España	18,9	25,5	19,6
Finlandia*	27,4	43,0	32,0
Francia	20,8	26,1	21,1
Grecia	-	-	-
Irlanda	17,2	48,6	19,5
Italia	-	-	-
Luxemburgo	-	-	-

Países Bajos*	21,1	56,8	25,9
Portugal	24,2	67,1	27,8
Reino Unido	23,4	63,3	28,1
Suecia*	37,2	52,5	37,8

FUENTE: OCDE, Análisis del Panorama Educativo, 1995

* Gastos públicos y privados

III. EL GASTO EN EDUCACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS.

III.1. COMPETENCIAS Y NIVEL DE GASTO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL.

Actualmente, el gasto en educación llevado a cabo por el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) se canaliza a través de tres subfunciones diferenciadas: el gasto en administración general, el gasto en enseñanza y el gasto en promoción educativa.

La administración general de educación comprende dos programas de gasto: el programa 421A "Dirección y Servicios Generales de la Educación" y el programa 421B "Formación Permanente del Profesorado".

El primero es un programa de apoyo de carácter horizontal que comprende funciones de dirección y coordinación de las actividades de otros programas para propiciar la consecución de los objetivos sectoriales planteados. Su finalidad, además de las tareas directivas generales, consiste en la optimización, en la asignación y utilización racional de los recursos económicos presupuestados, en la programación a medio plazo de las necesidades de recursos financieros, físicos y humanos de la política educativa, en su desarrollo legislativo y normativo y en la administración eficiente de los medios humanos y materiales, fundamentalmente en los centros docentes.

La formación permanente del profesorado, encuadrada en el Plan Marco de Formación del Profesorado elaborado por el MEC y vigente desde 1990, tiene como finalidad desarrollar un modelo de formación del profesorado de niveles no universitarios adecuado a las líneas de reforma educativa emprendidas y orientado a la práctica profesional. La extensión y rentabilización de los recursos humanos disponibles ha requerido una descentralización de la planificación de los planes de formación a través de los Centros de Profesores y Recursos (CPR), configurando un Plan Anual de Formación Permanente.

La implantación progresiva de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) requiere el desarrollo de actividades de formación permanente en los distintos niveles educativos mediante el trabajo en equipo, la reflexión sobre la práctica docente y el desarrollo

curricular. Por otro lado, la descentralización de la formación permanente mejora la participación del profesorado y garantiza una mayor difusión de la oferta formativa. La nueva red de CPR, con 178 centros, pretende profundizar en la participación activa y descentralizada de la política formativa realizada por la Administración Central, unificando los actuales Centros de Profesores (CEP) con los Centros de Recursos y Servicio de Apoyo Escolar.

Las actividades formativas se desarrollan a través de planes provinciales o de ámbito interprovincial y se concretan en: cursos para equipos directivos, formación complementaria en idiomas, actualización científica, técnica y didáctica, nuevas tecnologías, educación ambiental, etc.

La política de enseñanza realizada por el MEC se lleva a cabo actualmente a través de 11 programas de gasto: 422A "Educación Infantil y Primaria", 422C "Educación Secundaria, F.P. y Escuela Oficial de Idiomas", 422D "Enseñanzas Universitarias", 422E "Educación Especial", 422F "Enseñanzas Artísticas", 422I "Educación en el Exterior", 422J "Educación Compensatoria", 422K "Educación Permanente y a Distancia no Universitaria", 422L "Enseñanzas Deportivas", 422O "Nuevas Tecnologías Aplicadas a la Educación" y 422P "Deporte Escolar y Universitario".

El gasto en educación infantil y primaria comprende, por un lado, todas las actividades relativas a la escolarización de la población infantil de 3 a 5 años de edad. La nueva ordenación de la educación infantil establecida por la LOGSE implica la escolarización plena de la población de 4 y 5 años y, progresivamente, de la que cuenta con 3 años. Además del objetivo de generalización, la educación infantil trata de mejorar la calidad educativa a través de la adecuación de las instalaciones, la renovación y mejora de los equipos didácticos, la construcción de nuevos centros y la remodelación de los existentes, con el fin de lograr el pleno desarrollo de las capacidades físicas, afectivas, intelectuales y sociales de este segmento de la población.

En la educación primaria, la implantación de los nuevos ciclos en aplicación de la LOGSE, dado el descenso del alumnado, limita las necesidades de escolarización a la demanda producida por la movilidad poblacional hacia nuevas áreas (ciudades residenciales, urbanizaciones, etc). La sustitución de sistemas educativos permitirá el reaprovechamiento del profesorado a través de la redefinición de los puestos de trabajo necesarios para completar y mejorar las plantillas de cada centro. Los requisitos exigidos por la LOGSE suponen también una adecuación de espacios, instalaciones y equipamiento en los centros públicos que, especialmente en el ámbito rural y en los centros privados acogidos al régimen de conciertos educativos, requerirán una atención especial.

Como puede observarse en el cuadro adjunto, los indicadores más recientes de la actuación pública en educación infantil y primaria ponen de relieve el descenso de las unidades en funcionamiento, número de profesores y alumnos en enseñanza primaria previstos para 1995, tanto en centros públicos como en centros concertados. Por el contrario, estos mismos indicadores experimentan un aumento sostenido en la educación infantil. En total, 1.745.326 alumnos serán destinatarios de forma directa o indirecta, a través de centros subvencionados, del gasto de la Administración Central en este programa.

CUADRO Nº7. INDICADORES DE LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL EN EDUCACION INFANTIL Y PRIMARIA.

Red Escolar Pública	1993	1994	1995
Alumnos escolarizados en educación infantil	258.426	259.465	269.159
Unidades en funcionamiento	11.965	12.515	12.949
Profesores	12.618	13.040	13.800
Alumnos escolarizados en educación primaria	1.043.013	1.001.856	988.071
Unidades en funcionamiento	45.303	45.320	43.585
Profesores	58.024	57.920	55.797
Alumnos en centros concertados	501.321	523.747	488.096
Unidades concertadas	16.424	16.551	15.991
Profesores en centros concertados	19.267	19.467	18.758

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado para 1995.

El gasto en educación secundaria, formación profesional y escuelas oficiales de idiomas incluye cinco tipos de enseñanzas con características diferenciadas, cuatro de régimen general, de acuerdo con la LOGSE, más la enseñanza de idiomas.

- Las nuevas enseñanzas medias reguladas en la LOGSE incluyen la educación secundaria obligatoria, bachilleratos por especialidades y la formación profesional de base. Además, para los alumnos que no alcancen los objetivos exigidos por la educación secundaria obligatoria se han instituido los programas específicos de garantía social con el fin de proporcionarles una formación básica y profesional.

- El bachillerato unificado y polivalente (BUP) y el curso de orientación universitaria (COU).

- La formación profesional de primer y segundo grado.

- La formación profesional específica.

La extensión de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años supone la creación de una educación

secundaria obligatoria dividida en dos ciclos de 2 cursos escolares cada uno (12-14 y 14-16 años). En la actualidad se han anticipado estas nuevas enseñanzas en algunos centros, aunque no será hasta el año académico 1996-97 cuando se implanten con carácter general. El nuevo bachillerato, de dos cursos, presenta cuatro modalidades diferentes, con un elevado grado de optatividad.

Las enseñanzas medias reguladas en la Ley General de Educación mantienen, en consecuencia, todavía su vigencia. Así, actualmente, se imparte el BUP, formación profesional y COU. En los centros públicos estos estudios son gratuitos. Por otro lado, la reforma de la formación profesional en proceso de implantación supone la creación de una formación de base, incorporándose a la educación secundaria y al bachillerato, y una formación específica, de carácter finalista y con prácticas en empresas con dos niveles (grado medio y superior).

La implantación progresiva de las nuevas enseñanzas y el mantenimiento de los niveles antiguos requiere importantes recursos presupuestarios, con el objeto de garantizar los índices de calidad especificados y la consecución de los fines perseguidos. Por otro lado, la extensión de la escolarización obligatoria y la mayor demanda social de estudios medios, junto con el acceso a la gratuidad de la enseñanza en centros privados concertados de formación profesional I y de educación secundaria obligatoria y el sostenimiento con fondos públicos de centros privados en los niveles de bachillerato, COU y formación profesional de segundo grado mediante módulos, genera nuevas necesidades de créditos en este programa.

El cuadro nº8 recoge los principales indicadores de la actividad desarrollada en educación secundaria y formación profesional, entre los que destaca la importancia del número de estudiantes beneficiarios de los distintas modalidades ofrecidas, que alcanza en 1995 a más de un millón de alumnos.

CUADRO Nº8. INDICADORES DE LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL EN EDUCACION SECUNDARIA Y FORMACION PROFESIONAL.

Red Escolar Pública	1993	1994	1995
Alumnos Educación Secundaria	110.252	219.847	284.478
Alumnos BUP y COU	416.478	379.650	315.959
Alumnos Formación Profesional	209.968	181.556	164.188
Total Alumnos	736.698	781.053	764.625
Profesores	44.509	46.798	47.351
Alumnos en Centros Concertados	90.766	93.442	120.151
Profesores en Centros Concertados	4.530	4.625	5.794
Alumnos en Escuelas Oficiales de Idiomas	131.994	136.255	144.000
Profesores en Escuelas Oficiales de Idiomas	1.315	1.603	1.390

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado para 1995.

El gasto en enseñanza universitaria recoge, en cumplimiento del contenido de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), los recursos presupuestarios destinados a satisfacer las necesidades de este nivel educativo dentro del territorio gestionado por el MEC. Su contenido económico se distribuye fundamentalmente a través de subvenciones nominativas de carácter genérico a cada una de las universidades públicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54.3 de la LRU y que, en virtud de su autonomía, gestionarán libremente, pudiendo destinarlas a gastos corrientes e inversiones. También se incluyen las dotaciones para inversiones a realizar por la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, junto con otras partidas globalizadas y los costes de funcionamiento de los servicios destinados a gestionar el programa.

La apertura de nuevos centros universitarios, la reforma y modernización de las enseñanzas y titulaciones y, sobre todo, el incremento de la demanda de estudios superiores experimentada en los últimos años, constituyen los principales factores explicativos del crecimiento del gasto y de las prioridades en la actuación pública en este campo.

Aunque la política de precios públicos aplicada a la enseñanza superior corresponsabiliza en cierto grado al alumno de los centros públicos en la financiación del servicio de acuerdo con su utilización y aprovechamiento, la proporción de recursos públicos sobre el coste total resulta muy importante, extendiéndose a la totalidad en el caso de otras actividades no estrictamente docentes. Como puede observarse en el cuadro nº9, entre los indicadores de la actividad en este programa destaca el incremento del número de alumnos atendidos en el territorio gestionado por el Ministerio de Educación y Ciencia, alcanzando los 672.262 para 1995.

CUADRO Nº9. INDICADORES DE LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL EN EDUCACION UNIVERSITARIA.

Universidades Públicas	1993	1994	1995
Alumnos	615.738	614.236	672.262
Profesores	25.612	26.903	26.647
Personal de Admón. y Servicios	13.513	13.329	-
Alumnos/Profesor	23,94	22,83	26,14
% Profesores con capacidad investigadora	49	51	51
PAS/PDI	0,51	0,51	0,53
% Cobertura subvención nominativa sobre gastos de personal	86	94	89

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado para 1995.

Además de los programas de gastos destinados a los distintos niveles educativos, la Administración Central realiza un conjunto de actuaciones relevantes en otros campos de la enseñanza. Así, por ejemplo, el reconocimiento del derecho a la educación de todos los ciudadanos, independientemente de sus características personales, requiere un esfuerzo público para proporcionar una educación adecuada a las personas que presenten algún tipo de limitación o discapacidad.

En este sentido, el gasto en educación especial está destinado a proporcionar ayudas pedagógicas de carácter personal, material o técnico a los alumnos que lo precisen para acceder a los fines generales de la educación. El carácter gratuito asignado a la formación especial destinada a niños y adultos con deficiencias graves cubre, además de los gastos de enseñanza, los de otros servicios complementarios, como tratamientos y atenciones personalizadas.

El gasto en enseñanzas artísticas está orientado a proporcionar una formación artística de calidad y garantizar, además, la cualificación de los futuros profesionales de la música, la danza, el arte dramático y las artes plásticas y el diseño. El conjunto de enseñanzas que contempla trata de regular académica y profesionalmente la formación impartida, a la vez que responde a una demanda creciente de carácter aficionado.

El programa de educación en el exterior está destinado a satisfacer, por una parte, una demanda de educación primaria y secundaria española en el extranjero mediante centros de titularidad pública de nuestro país concebidos con el objetivo de facilitar el acceso al sistema educativo español. Por otra, se trata de cubrir las enseñanzas de lengua y cultura españolas, contribuyendo así a la proyección que significa la presencia y extensión de nuestra lengua y cultura en el exterior.

El programa de educación compensatoria tiene como objetivo asegurar unos niveles mínimos en la prestación de la educación pública en todo el territorio español, asumiendo la realización de diferentes acciones dirigidas a la atención de aquellos grupos que, por razón de su origen social o cultural o su lugar de residencia, encuentran especiales dificultades de acceso o permanencia en el sistema educativo.

La extensión de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años amplía las necesidades de recursos destinadas a este programa, cuyas actuaciones se desarrollan en cuatro campos.

- Las actuaciones en zonas rurales con escuelas de pocas unidades, con inconvenientes derivados de su aislamiento, agrupamiento de alumnos y movilidad del profesorado.
- Los proyectos de educación compensatoria en centros escolares destinados a evitar el desfase curso/edad y prevenir el abandono escolar prematuro en grupos de alumnos (procedentes de minorías étnicas o culturales, de sectores sociales con un alto nivel de marginación o procedentes de familias inmigrantes) con

acentuados déficit socioculturales y educativos.

- La atención a los jóvenes que han abandonado las enseñanzas de EGB o formación profesional y que, sin embargo, aún están en edades de escolarización obligatoria.

- Finalmente, atender las necesidades escolares del colectivo de hijos de trabajadores que tienen un sistema de vida itinerante (circos, ferias, temporeros de la agricultura, etc) y la atención a la población escolar de larga hospitalización o convalecencia en sus domicilios, para tratar de que su proceso educativo no se interrumpa y hacerlo compatible con sus circunstancias.

El programa de educación permanente y a distancia no universitaria está orientado a ofrecer una oferta formativa a la población adulta para cursar estudios a los que no tuvieron acceso en su infancia o juventud o para responder a los requerimientos formativos que genera la sociedad. Los objetivos de estas actuaciones, desarrolladas a través de dos modalidades: presencial y a distancia, se concretan en tres fines.

- Procurar la adquisición y actualización de las formaciones básicas de estos colectivos de adultos y su acceso a los distintos niveles del sistema educativo.

- Mejorar su cualificación profesional y facilitar la adquisición de una preparación para el ejercicio de otras profesiones.

- Desarrollar su capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica.

Los colectivos sociales prioritarios de este programa son la población analfabeta, para dotarles de las habilidades instrumentales básicas de lectura, escritura y cálculo, los desempleados carentes de formaciones básicas, con el objeto de facilitarles el acceso y promoción en el empleo y, en general, las personas adultas con necesidades específicas de formación, para contribuir a su promoción social, académica y laboral.

El cuadro nº10 recoge algunos indicadores de la actividad cubierta por todos estos programas de gasto. En general, como puede comprobarse, el conjunto de estas actuaciones afecta a un amplio grupo de beneficiarios, que superará los 254.000 alumnos en 1995.

Existen otros programas de gasto en educación que completan las actuaciones en este terreno desarrolladas por la Administración Central. Así, el programa de enseñanzas deportivas recoge las actuaciones públicas realizadas a través del Consejo Superior de Deportes, destinadas a facilitar la formación de licenciados y doctores en educación física y deportes y su participación en reuniones técnicas y científicas.

CUADRO Nº10. INDICADORES DE LA ACTUACION DE LA ADMON.CENTRAL EN EDUCACION ESPECIAL, ENSEÑANZAS ARTISTICAS, EN EL EXTERIOR, COMPENSATORIA Y A DISTANCIA.

	1993	1994	1995
Alumnos de educación especial	28.275	31.670	29.625
Profesores de educación especial	3.541	3.902	4.043
Alumnos de educación especial en centros concertados	5.272	5.729	5.400
Profesores de educación especial en centros concertados	759	725	754
Alumnos de enseñanzas artísticas	25.069	28.751	30.066
Alumnos atendidos de educación infantil, primaria y secundaria en el exterior	14.858	15.800	16.000
Alumnos atendidos de enseñanzas complementarias en el exterior	30.280	30.000	28.000
Profesores de educación compensatoria	1.556	1.569	874
Alumnos en centros de educación a distancia	130.000	140.000	145.000

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado para 1995.

El programa de nuevas tecnologías aplicadas a la educación tiene por objetivo desarrollar estrategias de implantación de estas tecnologías en la enseñanza mediante la formación de profesores y el aprendizaje de los alumnos. Actualmente dentro de este programa se desarrollan los proyectos Atenea y Mercurio (de integración en el curriculum escolar de los medios informáticos y audiovisuales), el proyecto Mentor (formación a distancia en nuevas tecnologías en zonas deprimidas), el plan Platea (fomento de la telemática en el ámbito de la educación a través de la red Ibertex) o el desarrollo del proyecto de televisión educativa iberoamericana, a través del Hispasat.

Finalmente, el programa de deporte escolar y universitario está destinado a mejorar las infraestructuras deportivas existentes en el sistema educativo público, impulsar la práctica deportiva en el sistema escolar y universitario, especialmente a través de las respectivas Federaciones deportivas y favorecer la presencia del deporte escolar y universitario en las organizaciones y competiciones internacionales.

La política de promoción educativa realizada por el Ministerio de Educación y Ciencia se lleva a cabo mediante tres programas específicos: el programa 423A "Becas y ayudas a estudiantes", el programa 423B "Servicios complementarios de la enseñanza" y el programa 423C "Apoyo a otras actividades escolares".

El programa de becas y ayudas a estudiantes tiene como objetivo general hacer posible el acceso a los niveles educativos postobligatorios de todos aquellos alumnos con aptitudes para el estudio y con

dificultades económicas para hacer frente a su coste. La actual política de becas se basa en la primacía de la situación económica de la familia como factor determinante en la concesión de las becas respecto del grado de aprovechamiento académico del alumno. Se pueden distinguir las siguientes clases de becas y ayudas.

- Becas y ayudas de carácter general, destinadas a estudiantes de niveles educativos medios y superiores. Las becas, con cuantías diferentes para niveles medios y universitarios, presentan distintos componentes: ayuda compensatoria, ayuda por razón de la distancia del domicilio al centro docente, ayuda de residencia, ayuda de transporte urbano (sólo para universitarios), ayuda por el carácter financiero del centro (sólo en enseñanzas medias), ayuda por razón de los gastos necesarios para material didáctico y ayuda para el proyecto de fin de carrera (sólo para universitarios). Estas ayudas son acumulativas, pudiendo alcanzar en la actualidad una cuantía máxima de 636.000 pesetas en el nivel universitario. En este último caso, se podrá obtener adicionalmente la exención de los precios públicos (tasas académicas), en función de los umbrales de renta y los requisitos académicos establecidos.
- Becas y ayudas de carácter especial, destinadas a la concesión y pago de ayudas a los alumnos de segundo ciclo de educación infantil en centros privados, alumnos de educación especial afectados por una disminución física, psíquica o sensorial o por una inadaptación reconocida. También se incluyen bajo este concepto las becas-colaboración de estudiantes universitarios y las ayudas para estancia y realización de cursos de idiomas en países de la Unión Europea, ayudas para alfabetización de tropa en la Capitanía General de Madrid y los premios nacionales para terminación de estudios universitarios.
- Compensación a las Universidades de los precios públicos no satisfechos por los alumnos becarios.
- Premios y ayudas de carácter excepcional, concedidos por especial aprovechamiento académico, cuando concurren distintas circunstancias (víctimas de accidentes, de actos terroristas, etc).

Como puede observarse en el cuadro nº11, el conjunto de beneficiarios de estas ayudas resulta importante, siendo el número de becas totales previsto para 1995 de 805.150.

Los servicios complementarios de la enseñanza tienen como objetivo ofrecer de forma gratuita los servicios de transporte, comedor y, en su caso, manutención y residencia en los niveles de educación primaria y secundaria obligatoria en centros públicos cuando las circunstancias lo requieran en el territorio gestionado por el MEC, así como garantizar el derecho de los alumnos a una protección social en los casos de infortunio familiar, enfermedad o accidente, a través del seguro escolar.

En general, el alcance de estas actividades es amplio, proporcionando en 1995 transporte escolar, alimentación y residencia a más de 262.000 alumnos.

CUADRO Nº11. INDICADORES DE LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL EN BECAS Y OTRAS AYUDAS.

	1993	1994	1995
Nº becas universitarias	163.377	171.000	185.000
Exención de tasas universitarias	44.671	45.000	60.000
Total becas universitarias	208.048	216.000	245.000
Importe medio en pts	175.000	185.000	190.000
Nº becas BUP/COU	268.889	267.000	305.500
Importe medio en pts	45.000	47.000	48.500
Nº becas F.P.I	93.691	93.000	70.000
Importe medio en pts	43.000	43.000	45.000
Nº becas F.P.II	93.707	95.000	110.000
Importe medio en pts	101.000	100.000	103.000
Otros alumnos becados	66.465	61.475	74.650
Alumnos en transporte escolar	140.657	159.000	155.000
Alumnos en comedores escolares	104.675	106.325	102.855
Residentes en Escuelas Hogar	6.118	5.626	4.200

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado para 1995.

Finalmente, las actuaciones incluidas en el programa de apoyo a otras actividades escolares pretenden complementar la formación desde una perspectiva interdisciplinar, más amplia, general y versátil. Las acciones que se realizan son de distinto alcance y entre ellas destacan:

- Las escuelas viajeras para alumnos de segundo ciclo de EGB, que tienen como finalidad contribuir a la formación del alumno en el respeto a la pluralidad lingüística y cultural de España.
- El proyecto de recuperación de pueblos abandonados para alumnos de enseñanzas medias y superiores, orientado hacia la reconstrucción del patrimonio histórico y cultural, la educación ambiental, etc.
- Las vacaciones escolares para alumnos de EGB, cuya finalidad es facilitar la convivencia, fomentar los hábitos de cooperación y solidaridad y educar a los alumnos hacia un mejor empleo del ocio.
- Los intercambios escolares para alumnos de enseñanzas básicas y medias, creados con el objetivo de contribuir a la formación en el respeto a la pluralidad lingüística y cultural, facilitando la convivencia en los respectivos hogares en otras zonas de España distintas a las de su procedencia como en los países comunitarios.

- Fomentar las asociaciones de alumnos y de padres de alumnos, las publicaciones escolares y otras actividades puntuales en esta misma línea.

Además de este conjunto de actuaciones, el Ministerio de Educación y Ciencia desarrolla otra serie de competencias relacionadas indirectamente con la función de educación. Así, participa en programas de gasto adscritos a otras funciones, como: el 126F "publicaciones" (administración general), el 134A "cooperación para el desarrollo" y el 134B "cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior" (relaciones exteriores), el programa 457A "fomento y apoyo de las actividades deportivas" (cultura) y los programas 541A "investigación científica", 541B "astronomía y astrofísica", 542A "investigación técnica" y 542G "investigación y evaluación educativa" (investigación científica, técnica y aplicada).

Este conjunto de actuaciones llevadas a cabo por la política educativa de la Administración Central a través del Ministerio de Educación y Ciencia, junto con otras acciones específicas desarrolladas por otros Departamentos ministeriales genera unas necesidades presupuestarias amplias y crecientes, que se reflejan en el volumen de gasto que anualmente se dedica a satisfacerlas.

El proceso paulatino de transferencias a las Comunidades Autónomas de competencias en educación ha condicionado, como se tratará posteriormente, la evolución del gasto presupuestado, en función del calendario establecido en el traspaso de funciones. No obstante, el gasto presupuestado por la Administración Central sigue siendo importante, superando desde 1991 el billón de pesetas.

El cuadro nº12 recoge de forma desagregada el presupuesto inicial aprobado para la función de educación en el ejercicio de 1995. Como puede observarse, del gasto total presupuestado, las partidas más relevantes se corresponden con los programas de gasto vinculados con los tres niveles educativos -educación infantil y primaria, secundaria y universitaria- y el programa de becas y ayudas. Estas actuaciones suponen casi el 84,2% del gasto previsto en educación desarrollado por la Administración Central.

El cuadro nº13 muestra la evolución desde 1990 a 1995 de las principales partidas presupuestarias vinculadas con la educación. Durante este período, en el que se produce el traspaso de competencias educativas a Navarra, el gasto aumenta globalmente hasta 1992, produciéndose un corte ese año como consecuencia de las transferencias efectuadas, volviéndose a incrementar en los últimos años.

Esa evolución no resulta homogénea, ya que las transferencias a las Comunidades Autónomas no afectan a todos los programas de gasto por igual, ni las prioridades fijadas en las actuaciones realizadas son equivalentes. Así, mientras los créditos inicialmente aprobados para administración general se incrementan en un 23,3%, el gasto en enseñanza lo hace en un 18,9% y el destinado a promoción educativa aumenta un 35,4%.

Sólamete en dos años (entre 1993 y 1995), sin nuevos traspasos que afecten al presupuesto, el incremento total del gasto en educación resulta de un 8,3%, con una pequeña disminución de los créditos destinados

a administración general. Las partidas de gasto en enseñanza aumentan en un 8,5%, con un incremento menor en enseñanza infantil y primaria (7,7%) y, sobre todo, en enseñanza universitaria (5,2%) y un aumento sustancial del gasto en enseñanza secundaria (11,2%). El resto de programas destinados a la enseñanza se incrementan en un porcentaje similar al del gasto total (8,1%). En estos dos últimos años los créditos destinados a promoción educativa se incrementan en un 7,2%, algo menos el programa destinado a becas y ayudas directas a estudiantes (6,5%). Finalmente, otros gastos relacionados con educación, entre los que destacan las enseñanzas especiales gestionadas por el Ministerio de Trabajo y la Seguridad Social, aumentaron de forma significativa (18,2%).

Después de la evolución experimentada por las distintas actividades, actualmente los gastos en educación gestionados por la Administración Central se destinan en un 33,8% a la enseñanza infantil y primaria en centros públicos y en centros privados concertados, un 29% se canaliza hacia la enseñanza secundaria (bachillerato y formación profesional), el 14% a la enseñanza universitaria a través, fundamentalmente, de las transferencias nominativas a Universidades, un 7,3% a becas y ayudas a estudiantes y un 3,1% a administración general. El resto se destina a otras acciones en enseñanza y educación.

CUADRO Nº12. GASTO PUBLICO EN EDUCACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL.

SUBFUNCIONES Y PROGRAMAS	TOTAL
ADMON.GENERAL	33.473
- PROGRAMA 421A	22.564
- PROGRAMA 421B	10.909
ENSEÑANZA	924.969
- PROGRAMA 422A	368.067
- PROGRAMA 422C	316.243
- PROGRAMA 422D	152.643
- PROGRAMA 422E	36.236
- PROGRAMA 422F	14.758
- PROGRAMA 422I	13.920
- PROGRAMA 422J	6.599
- PROGRAMA 422K	10.663
- PROGRAMA 422L	680
- PROGRAMA 422O	1.504
- PROGRAMA 422P	3.656
PROMOCION EDUCATIVA	102.015

- PROGRAMA 423A	79.730
- PROGRAMA 423B	21.076
- PROGRAMA 423C	1.209
TOTAL GASTO EDUCACION MEC	1.060.457
- OTROS PROGRAMAS*	28.741
TOTAL GASTO EN EDUCACION	1.089.198

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado para 1995.

* Incluye el programa 422H "formación de personal en el ámbito organizativo industrial, el programa 422M "enseñanzas náuticas y aeronáuticas" y el programa 422N "enseñanzas especiales", gestionados por otros Ministerios.

CUADRO Nº13. EVOLUCION DEL GASTO EN EDUCACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

EDUCACION	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ADMON.GENERAL	27.143	29.076	31.513	33.610	32.669	33.473
ENSEÑANZA	778.157	885.866	957.084	852.768	863.812	924.969
- INFANTIL Y PRIMARIA	364.725	397.903	432.362	341.833	349.368	368.067
- SECUNDARIA	226.988	271.084	295.733	284.411	293.409	316.243
- UNIVERSITARIA	119.894	132.372	144.419	145.089	140.853	152.643
- OTROS GASTOS	66.550	84.507	84.570	81.435	80.182	88.016
PROMOCION EDUCATIVA	75.329	82.849	90.352	95.119	97.146	102.015
- BECAS Y AYUDAS	57.301	65.437	71.086	74.896	75.904	79.730
- OTROS GASTOS	18.028	17.412	19.266	20.223	21.242	22.285
OTROS GASTOS EN EDUCACION	19.014	20.898	20.475	24.312	28.229	28.741
TOTAL GASTO EN EDUCACION	899.643	1.018.689	1.099.424	1.005.809	1.021.856	1.089.198

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado, varios años.

III.2. COMPETENCIAS Y NIVEL DE GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.

El proceso de descentralización de competencias llevado a cabo por el Sector Público español en las últimas dos décadas, como consecuencia de la consolidación del Estado de las Autonomías, ha afectado especialmente a la gestión de las funciones educativas. El calendario de transferencias de las competencias en educación a

las siete Comunidades Autónomas que asumieron primeramente la gestión de este servicio ha condicionado el seguimiento del gasto público total de forma homogénea.

El País Vasco y Cataluña asumen sus competencias en educación no universitaria en 1980, Galicia y Andalucía lo hacen en 1982, Canarias y la Comunidad Valenciana reciben los traspasos en 1983 y Navarra lo hace, como se ha señalado, en 1990. Además, las competencias en enseñanza universitaria se traspasan, salvo en Navarra, posteriormente, entre 1985 y 1987.

Además de las competencias en educación gestionadas por las Comunidades Autónomas, también las Corporaciones Locales desarrollan actividades que generan gasto en servicios educativos.

De la participación de los distintos niveles de gobierno en el servicio educativo se desprende la existencia de un volumen de gasto público significativamente superior al realizado por la Administración Central. Así, de las cifras consolidadas de gasto presupuestado por todas las Administraciones Públicas para 1993, última fecha actualmente disponible, el gasto destinado a educación se eleva 2.590.766 millones de pesetas, que representan el 8,2% del gasto público total.

La distribución de los recursos destinados a educación por las distintas Administraciones: Central, Autonómica y Local, muestra ya el grado de descentralización alcanzado en este servicio, que se acentuará en los próximos años como consecuencia de la generalización del traspaso de competencias educativas a todas las Comunidades Autónomas.

El cuadro nº14 refleja la importancia de las Comunidades Autónomas y, en menor medida, de las Corporaciones Locales, en la gestión del gasto público en educación. Así, el conjunto de Comunidades Autónomas, con o sin competencias transferidas, gestionaban en 1993 el 55,8% del gasto público en educación, frente al 38,5% de la Administración Central o el 5,2% de las Corporaciones Locales. Esta proporción es mucho mayor en las Comunidades Autónomas que la de su participación en la producción de bienes sociales (sanidad, educación, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, cultura y otros servicios sociales) y en el gasto público total gestionado por las distintas Administraciones.

CUADRO Nº14. GASTO EN EDUCACION CONSOLIDADO POR ADMINISTRACIONES EN 1991.

FUNCIONES	%ESTADO	%CC.AA.	%CC.LL.	TOTAL AA. PP.	MILLONES PTS
EDUCACION	38,5	55,8	5,7	100	2.590.766
P.BIENES SOCIALES	33,8	47,5	18,7	100	8.149.035
TOTAL GASTO	67,8	20,0	12,2	100	-
MILLONES PTS	21.309.121	6.303.123	3.844.817	-	31.457.061

%EDUCACION/ TOTAL	4,7	22,9	3,8	8,2	
----------------------	-----	------	-----	-----	--

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

En consecuencia, la proporción de gasto que, como media, las Comunidades Autónomas destinan al ámbito de la educación resulta especialmente significativa, alcanzando el 22,9% de sus recursos presupuestados, frente al 4,7% que dedicaría la administración Central o el 3,8% de los Ayuntamientos y Diputaciones.

Esta distribución del gasto por niveles de gobierno no resulta obviamente homogénea, ya que, como se ha señalado, siete Comunidades Autónomas tenían en estos años competencias asumidas en materia educativa. El cuadro nº15 recoge el gasto inicialmente presupuestado, sin consolidar, llevado a cabo por las Haciendas Territoriales en 1993 y 1994.

Como puede observarse, si bien casi todas las Comunidades Autónomas mantienen gastos en educación, las siete que asumen plenas competencias concentran una parte muy importante del gasto destinado a esta función. Así, en 1993, el 98,2% del gasto en educación presupuestado por todas las Comunidades Autónomas corresponde a las regiones con competencias plenas en esta materia.

La importancia del gasto en educación entre el conjunto de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas varía en cada región, destacando en 1994 Canarias, donde el 37,4% de su presupuesto se destina a educación. Cuanta mayor es la importancia de otros gastos sociales asumidos, como la competencia en sanidad, el porcentaje de gasto en educación va disminuyendo, aunque con la excepción de Navarra y Cataluña que se sitúan ligeramente por encima del 15%, el resto de Comunidades con competencias en ambas funciones, destinan a educación porcentajes importantes, superiores al 20% de sus respectivos presupuestos.

En todo caso, la tendencia apunta hacia un crecimiento significativo del gasto en educación en las Administraciones Territoriales, especialmente en las Comunidades Autónomas, que se incrementará, además, en los próximos ejercicios al transferirse nuevas competencias en esta materia. Si entre 1993 y 1994 el gasto en educación de la Administración Central aumentó en un 1,6%, en este mismo período las Corporaciones Locales lo hicieron en un 0,8% y el conjunto de Comunidades Autónomas en un 4,3%. Si consideramos únicamente aquellas Comunidades con competencias en educación, el comportamiento resulta muy desigual. Así, mientras el País Vasco y Navarra incluso disminuyen su presupuesto destinado a educación, Canarias lo incrementa en más de un 13%, la Comunidad Valenciana lo hace un 7,8%, Galicia un 6,5% y Andalucía y Cataluña en un 5,3% y un 4,2%, respectivamente.

En definitiva, la descentralización del gasto en educación hacia las Comunidades Autónomas que han asumido esas competencias resulta muy importante y tiene un comportamiento más dinámico, impulsado además por el actual sistema de financiación autonómico. Este proceso se acentuará con el próximo

traspaso efectivo de nuevas competencias al resto de Comunidades Autónomas que, pese a no tener todavía esas funciones asumidas incurren en gastos destinados a educación, al igual que las Corporaciones Locales.

Uno de los elementos que pueden contribuir a explicar la relación entre el mayor ritmo de incremento del gasto y la descentralización de competencias es la forma de financiación global, determinante de la cuantía de los recursos destinados a las Comunidades Autónomas.

CUADRO Nº15. GASTO EN EDUCACION DE COMUNIDADES AUTONOMAS Y CORPORACIONES LOCALES (millones de pesetas).

REGIONES	CC.LL. 1993	CC.LL. 1994	CC.AA. 1993	CC.AA. 1994
ANDALUCIA	17.640	15.584	357.836	376.672
ARAGON	3.958	3.635	139	1.041
ASTURIAS	2.586	2.912	659	708
BALEARES	2.560	2.771	423	603
CANARIAS	6.765	7.119	96.306	108.884
CANTABRIA	1.603	1.638	339	342
CASTILLA-MANCHA	5.373	6.515	2.217	2.106
CASTILLA Y LEON	7.242	7.689	81	261
CATALUÑA	43.220	39.407	255.340	266.160
C.VALENCIANA	14.019	15.354	178.411	192.396
EXTREMADURA	3.393	4.060	-	1.806
GALICIA	8.299	7.556	141.384	150.583
MADRID	16.395	16.999	16.822	16.285
MURCIA	4.308	4.341	1.533	1.335
NAVARRA	-	-	36.156	35.653
PAIS VASCO	6.881	10.654	160.784	146.634
LA RIOJA	575	566	-	-
CEUTA	1.343	531	-	-
MELILLA	201	236	-	-
TOTAL NACIONAL	146.361	147.567	1.248.430	1.301.468

FUENTE: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

IV. EL GASTO EN ENSEÑANZA UNIVERSITARIA A TRAVES DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS.

El gasto en enseñanza universitaria recogería, conceptualmente, los créditos consolidados, de origen público, realizados o gestionados por el Estado, Organismos Autónomos, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y las propias Universidades.

La existencia de un elevado grado de autonomía en la gestión de sus recursos que la LRU otorga a las distintas Universidades y la importancia creciente que va adquiriendo el nivel educativo de estudios universitarios, tanto en número de estudiantes como en gasto público canalizado a estos centros, justifica la realización de un análisis más detallado de la gestión presupuestaria realizada por las distintas Universidades, agregadas por Comunidades Autónomas, en función del nivel de gobierno del que dependan.

Si bien los presupuestos de las Universidades no contienen todo el gasto público destinado a este nivel educativo, ya que la Administración Central y las Administraciones Territoriales llevan a cabo también directamente inversiones que benefician a las mismas y los programas de becas, a excepción de la compensación de tasas, tiene como destinatarios inmediatos a los estudiantes beneficiados por las distintas convocatorias, dichos presupuestos y su desagregación ofrecen información relevante sobre la financiación pública del nivel universitario.

Se puede considerar, no obstante, bajo un planteamiento más amplio, al menos dos formas de concretar el gasto público en enseñanza universitaria. Por un lado, se puede considerar como gasto público aquel que es realizado desde un organismo público. Esta primera definición propone una estimación en sentido amplio, que abarcaría el gasto realizado por todas las Administraciones Públicas, incluyéndose, por tanto, el presupuesto total de las Universidades públicas y otros gastos que no se canalizan a través de los mismos (hipótesis 1). Por otro lado, se puede definir como gasto público aquel que procede de financiación pública. Se trata de una acepción más restringida que se aproxima al gasto público en sentido estricto, teniéndose en cuenta únicamente los recursos de origen público y prescindiendo de la financiación privada vía tasas y otros ingresos externos (hipótesis 2).

De la utilización de ambas hipótesis se desprenden diferencias considerables entre Comunidades Autónomas, tal como se observa en el cuadro nº16. Tres regiones (Madrid, Andalucía y Cataluña) absorben bajo las dos hipótesis más de la mitad del gasto público total. El gasto medio en enseñanza universitaria por estudiante para el conjunto de las Comunidades ascendía en 1991 a 424.843 pts., estando muy por encima de éste las Comunidades de régimen foral (129 sobre 100 de media nacional). Las Comunidades de ámbito de gestión del MEC se sitúan en un nivel muy próximo a la media (101), mientras que las de régimen común no alcanzan la misma (96) bajo la hipótesis 1, que considera el gasto público de forma más generalizada.

Al considerar el gasto público en sentido estricto las diferencias que existían bajo la primera hipótesis entre el territorio MEC y las cinco Comunidades de régimen común que tienen transferidas las competencias en materia universitaria prácticamente desaparecen (99 y 98, respectivamente), como se desprende de la información del cuadro nº17.

Prescindiendo de las Comunidades de régimen foral, en las que Navarra cuadruplica la media nacional, se observan diferencias considerables dentro de las regiones del MEC y, también, entre las de régimen común. Así, utilizando la hipótesis 1, mientras Cantabria absorbe más gasto por alumno (122), Asturias se sitúa en un nivel relativamente bajo (89). En las de régimen común las desigualdades son aún mayores. Mientras Canarias casi supera en un 60% la media nacional (159), la Comunidad Valenciana se sitúa en el 80% de dicha media. Estas diferencias se acentúan aún más bajo la hipótesis 2.

Si consideramos alternativamente el gasto público en enseñanza universitaria por habitante, la dispersión existente sigue siendo considerable y se hace mayor entre las Comunidades de ámbito de gestión del MEC y las de régimen común. Así, bajo la hipótesis 1 las primeras presentan una media superior (114 frente a 89). Las diferencias internas son aquí muy importantes, destacando el alto índice de Madrid (164) con respecto a Castilla-La Mancha (43). En las de régimen común las diferencias se mantienen, aunque más atenuadas, entre Canarias (138) y la Comunidad Valenciana (77). Si se analizan los gastos por habitante bajo la hipótesis 2, las diferencias en el territorio MEC se reducen, mientras que las de las Comunidades de régimen común se amplían.

Estos dos indicadores, que son los más utilizados, pueden verse reforzados si introducimos un concepto que refleje la demanda potencial de este servicio público. Dejando al margen las limitaciones en la utilización de este concepto, si consideramos la población entre 20 y 24 años puede verse el grado de homogeneidad o disparidad en la distribución de los recursos por CC.AA. Las regiones de ámbito de gestión del MEC presentan nuevamente índices superiores y con una diferencia mayor que las descentralizadas de régimen común, tanto bajo la primera hipótesis, como bajo la segunda (117 frente a 88 y 115 frente a 90, respectivamente).

CUADRO Nº16. GASTO PUBLICO Y PRIVADO MEDIO PARA 1991 EN FUNCION DE LA HIPOTESIS DE ESTIMACION DEL GASTO EN SENTIDO AMPLIO (HIPOTESIS 1).

CC.AA.	Gto. público por alumno	Gto. público por habitante	Gto. público por demanda potencial	Gto. privado por estudiante
Aragón	97	124	138	125
Asturias	89	107	124	112
Baleares	112	57	59	57
Cantabria	122	105	111	102

C.La Mancha	112	43	43	80
C. y León	102	114	121	110
Extremadura	99	62	64	66
Madrid	100	164	159	112
Murcia	96	90	84	112
Total "MEC"	101	114	117	109
Andalucía	96	86	82	86
Canarias	159	138	118	86
Cataluña	93	91	94	90
C.Valenciana	80	77	77	77
Galicia	97	83	90	111
Total "R.COMUN"	96	89	88	88
Navarra	408	141	142	92
País Vasco	103	95	94	143
Total "R.FORAL"	129	104	103	139
Total "no MEC"	100	91	90	93
Total CC.AA.	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC y de los presupuestos iniciales de las Universidades.

CUADRO Nº17. GASTO PUBLICO MEDIO PARA 1991 EN FUNCION DE LA HIPOTESIS DE ESTIMACION DEL GASTO EN SENTIDO ESTRICTO (HIPOTESIS 2).

CC.AA.	Gto.público por alumno	Gto.público por habitante	Gto.público por demanda potencial
Aragón	92	118	131
Asturias	86	103	118
Baleares	120	61	63
Cantabria	124	107	113
Castilla-La Mancha	118	45	45
Castilla y León	101	113	120
Extremadura	105	66	68

Madrid	98	160	155
Murcia	92	86	80
Total "MEC"	99	113	115
Andalucía	99	89	84
Canarias	170	148	126
Cataluña	93	91	94
C. Valenciana	81	78	78
Galicia	94	81	88
Total "R.COMUN"	98	91	90
Navarra	458	158	160
País Vasco	97	90	89
Total "R.FORAL"	128	104	103
Total "no MEC"	101	92	91
Total CC.AA.	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MEC y de los presupuestos iniciales de las Universidades.

Centrándonos en los presupuestos iniciales de las Universidades públicas para 1991, si se restringe aún más el ámbito del gasto público y se analiza exclusivamente el gasto inicialmente presupuestado por las distintas instituciones universitarias en este período, se pueden observar diferencias entre la proporción de recursos públicos y privados en las Comunidades de ámbito de gestión del MEC y las de régimen común, tal y como se pone de manifiesto en el cuadro nº18.

En concreto, el peso de los recursos privados (tasas aportadas por los alumnos) resulta superior en las Comunidades del territorio MEC (15,6% del gasto total), que en las de régimen común, (12,5%). La proporción de tasas en relación con el total de transferencias públicas -corrientes y de capital- recibidas por las instituciones universitarias es, en consecuencia, mayor en las Comunidades del MEC (20,5%) que en las cinco Comunidades descentralizadas de régimen común (16,3%). No obstante, las variaciones internas en cada grupo resultan importantes. De hecho, los niveles extremos se sitúan en Galicia (19,8% y 26,7% respectivamente) y Canarias (6,9% y 8,4%), ambas de régimen común.

La relación entre las tasas y los gastos de funcionamiento (gastos de personal y compra de bienes y servicios) nos ofrece información sobre la capacidad de obtener recursos privados por parte de los centros universitarios en relación con sus gastos básicos. Nuevamente, las regiones de territorio MEC presentan, en general, porcentajes superiores (19,7%) a las del régimen común (16,1%), con las mismas excepciones antes señaladas.

Por otro lado, el peso de las transferencias corrientes sobre los gastos de funcionamiento es sensiblemente mayor en las regiones de régimen común con competencias en educación universitaria (86,9%), que en las Comunidades de territorio MEC (79,5%). Por el contrario, las transferencias de capital incluidas en los presupuestos de las Universidades en relación con sus gastos de inversión inicialmente presupuestados son menores en las Comunidades de régimen común (especialmente Cataluña y Galicia) que en el resto de Autonomías con competencias no descentralizadas.

CUADRO Nº18. INDICADORES DE LOS PRESUPUESTOS INICIALES DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS PARA 1991.

CC.AA.	Tasas/G.T	Tasas/T.T.	Tasas/G.F	T.C./G.F.	T.K./I.R.
Aragón	18,3	24,6	23,0	75,8	70,4
Asturias	18,8	24,2	23,5	77,9	86,0
Baleares	7,6	9,5	9,4	82,0	87,5
Cantabria	11,8	14,7	14,6	82,8	75,3
Cast-La Mancha	9,6	12,2	12,7	81,1	73,3
Cast. y León	15,3	20,1	18,3	79,3	71,2
Extremadura	8,1	9,5	9,1	91,0	43,1
Madrid	16,1	21,5	20,9	78,7	77,6
Murcia	17,4	23,5	22,3	82,6	44,2
Total "MEC"	15,6	20,5	19,7	79,5	73,5
Andalucía	12,0	15,4	13,7	80,0	69,8
Canarias	6,9	8,4	9,6	79,9	74,5
Cataluña	13,0	17,9	16,7	87,9	30,5
C. Valenciana	12,0	14,9	15,2	84,1	92,0
Galicia	19,8	26,7	37,1	133,8	31,5
T."R.COMUN"	12,5	16,3	16,1	86,9	61,1
Navarra	3,6	4,4	6,2	99,0	62,2
País Vasco	17,9	23,4	22,3	73,2	98,3
T."R.FORAL"	16,3	21,1	20,9	75,4	90,1
Total "no MEC"	12,9	16,8	16,7	85,6	65,4
Total CC.AA.	14,1	18,4	18,0	82,8	69,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos iniciales de las Universidades.

Notas: G.T.= Gastos totales (total presupuestos iniciales)

T.T.= Transferencias totales (capítulos 4 y 7 de ingresos)

G.F.= Gastos de funcionamiento (capítulos 1 y 2 de gastos)

T.C.= Transferencias corrientes (capítulo 4 de ingresos)

T.K.= Transferencias de capital (capítulo 7 de ingresos)

I.R.= Inversiones (capítulo 6 de gastos)

La canalización de recursos públicos por CC.AA. puesta de manifiesto anteriormente parece reflejar unas pautas distributivas regresivas. Así, si tomamos como indicador de riqueza relativa el PIB regional por habitante, su relación con el gasto público en educación superior por estudiante es creciente, siendo mayor ésta al considerarse el gasto medio en función de la población entre 20 y 24 años o el gasto por habitante. Esta tendencia se acentúa si en lugar del PIB por habitante se correlacionan los tres indicadores anteriores (gasto por alumno, gasto medio por demanda potencial y gasto "per capita") con la renta neta de los hogares o con el gasto total declarado.

La redistribución negativa a la que a través de estos indicadores se llega se ve aún más reforzada si consideramos el esfuerzo fiscal de las familias. Por otro lado, la incidencia redistributiva del gasto público en enseñanza universitaria por niveles de renta parece mostrar una cierta regresividad, tanto a nivel nacional como por CC.AA., al concentrarse sus destinatarios en las decilas de renta más altas.

Desde la perspectiva de la eficiencia, la gestión de más de 400.000 millones de pesetas anuales en transferencias a las Universidades y a los estudiantes (1991), que afectan a alrededor de un millón de usuarios, supone la necesidad de administrar de forma eficiente un servicio tan amplio. En consecuencia, la articulación de un sistema de transferencias y precios tiene que incorporar los incentivos adecuados. La escasa proporción entre las tasas académicas pagadas efectivamente por los estudiantes y el coste total de la enseñanza universitaria (en torno al 12,1% en 1991) indica que la perceptibilidad para el usuario del coste del servicio resulta muy baja y, en consecuencia, la posibilidad de una mala utilización del mismo tiene un coste de oportunidad escaso. Esta baja proporción resulta curiosamente compatible con una percepción subjetiva de una contribución elevada por parte de los estudiantes y sus familias.

Por otro lado, el sistema de transferencias adolece de mecanismos explícitos de fijación de criterios en el reparto entre las Universidades, distorsionando lo que debiera ser un sistema claro de incentivos para una gestión eficiente de los recursos. Así, el establecimiento de subvenciones en función del coste de determinados inputs (personal básicamente) no está vinculado con los indicadores de actividad (número de estudiantes escolarizados).

Finalmente, si comparamos los créditos inicialmente previstos en los presupuestos de las Universidades con las obligaciones reconocidas finalmente se pueden extraer algunas conclusiones sobre el grado eficiencia en la gestión universitaria de los recursos económicos.

Tomando como referencia el mismo ejercicio presupuestario y efectuando el análisis por regiones se aprecian, con carácter general, desviaciones significativas, tanto en los ingresos (14%) como en los gastos (13%), según se recoge en los cuadros nº19 y 20.

Estas diferencias son mucho más acentuadas en las Universidades de las Comunidades con competencias educativas de régimen común. Así, las desviaciones en los ingresos finalmente liquidados para 1991 son del 25% en estas últimas, llegando en Cataluña al 42%, frente a las del territorio MEC que lo hacen sólo en el 2%. Si se desglosan las principales partidas de ingresos se puede comprobar que las diferencias más importantes entre presupuestos iniciales y liquidados se concentran en las transferencias de capital (59%), alcanzando en este caso el 121% de desviación en las Comunidades descentralizadas de régimen común. Los recursos privados presentan para ese mismo año una desviación del 19%, siendo igualmente más significativa en estas cinco Comunidades (33%). Por último, las liquidaciones de las transferencias corrientes reflejan escasas diferencias (5% en las del MEC y 6% en las de régimen común).

CUADRO Nº19. DESVIACIONES PRESUPUESTARIAS DEL ESTADO DE INGRESOS PARA 1991.

CC.AA.	Tasas	Transf. Corrientes	Transf. capital	Total ingresos
Aragón	107	110	85	102
Asturias	102	108	81	102
Baleares	172	110	205	123
Cantabria	137	109	93	107
Castilla-La Mancha	125	106	108	101
Castilla y León	115	106	121	105
Extremadura	121	106	282	116
Madrid	103	102	119	99
Murcia	111	105	114	102
Total "MEC"	109	105	115	102
Andalucía	142	111	220	123
Canarias	130	111	87	108

Cataluña	149	105	423	142
C. Valenciana	117	99	248	120
Galicia	101	99	414	107
Total "R. COMUN"	133	106	221	125
País Vasco	96	102	125	104
Total CC.AA.	119	105	159	114

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO Nº20. DESVIACIONES PRESUPUESTARIAS DEL ESTADO DE GASTOS PARA 1991.

CC.AA.	Gastos personal	Gastos en bienes y s.	Gastos inversión	Total gastos
Aragón	101	128	111	106
Asturias	103	120	109	107
Baleares	87	132	318	131
Cantabria	96	105	99	98
C. La Mancha	97	128	81	97
Castilla y León	101	123	131	108
Extremadura	104	105	204	116
Madrid	101	118	118	106
Murcia	100	99	101	100
Total "MEC"	100	119	121	107
Andalucía	103	119	189	116
Canarias	92	121	85	93
Cataluña	104	119	223	122
C. Valenciana	100	121	269	130
Galicia	156	189	224	169
Total "R. COMUN"	105	124	188	121
País Vasco	101	76	121	99
Total CC.AA.	103	118	151	113

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

A pesar del fuerte grado de vinculación entre algunas transferencias recibidas y determinados gastos realizados, la autonomía otorgada a los centros universitarios para la gestión de los recursos asigna mayor responsabilidad a los gestores que en otros ámbitos de la Administración. En este sentido, las desviaciones presupuestarias existentes en los distintos capítulos de gasto reflejan, en cierto modo, el grado de "bondad" en la administración de los recursos. Los gastos de inversión tienen una desviación global del 51% en 1991, alcanzando el 88% en las Comunidades de régimen común. Los gastos corrientes en compras de bienes y servicios -la partida más vinculada con la capacidad de decisión de las instituciones universitarias- tienen una desviación presupuestaria media del 18%, llegando a suponer en Galicia el 89%. Finalmente, los gastos de personal presentan una mayor adecuación entre gastos presupuestados y obligaciones reconocidas, salvo nuevamente en Galicia donde la desviación supone el 56%.

Vistas estas diferencias tan considerables entre presupuestos iniciales y finales, las proporciones entre las distintas fuentes de financiación y las partidas de gastos varían también sensiblemente si se utilizan los derechos contraídos y las obligaciones reconocidas que aparecen en los presupuestos liquidados de las Universidades Públicas. Igual ocurre con los indicadores anteriormente escogidos, lo que viene a corroborar la escasa credibilidad de los presupuestos iniciales.

Así, por ejemplo, como se recoge en el cuadro nº21, el peso de las tasas en relación con los gastos totales aumenta con esta última aproximación (18,7%). El porcentaje de los recursos de origen privado es levemente superior en las Comunidades del territorio MEC, (19,1% del gasto total), que en las de régimen común, (18,1%). La proporción de tasas en relación con el total de transferencias públicas resulta también mayor en las Comunidades del MEC (24,6%), que en las de régimen común (22,6%). No obstante, con las cifras de liquidaciones se reducen las diferencias internas entre Comunidades del MEC y Comunidades de régimen común.

En cuanto a la relación entre las tasas y los gastos de funcionamiento se invierte la tendencia anterior, siendo las regiones de régimen común las que presentan un porcentaje relativamente superior (24,8% frente a 24,4%). Nuevamente, el peso de las transferencias corrientes es sensiblemente mayor en las regiones con competencias en educación universitaria (84,8%) que en las Comunidades de territorio MEC (80,6%). Por último, las transferencias de capital en relación con los gastos de inversión son mayores en las Comunidades de régimen común (71,9%) que en las Comunidades centralizadas (70,3%)

CUADRO Nº21. INDICADORES DE AUTOFINANCIACION SEGUN PRESUPUESTOS LIQUIDADOS DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS PARA 1991.

CC.AA.	Tasas /G.T.	Tasas/T.T.	Tasas /G.F.	T.C. /G.F.	T.K /Inv.

Aragón	21,3	28,8	27,0	79,4	54,0
Asturias	20,9	28,1	26,2	78,8	63,4
Baleares	12,7	16,4	21,3	94,2	56,2
Cantabria	19,5	22,5	24,5	93,2	70,8
C. La Mancha	17,9	20,9	22,7	84,5	97,4
Castilla y León	20,0	26,2	24,7	80,5	65,9
Extremadura	13,8	16,3	17,5	92,6	59,7
Madrid	18,6	24,1	23,9	77,9	78,0
Murcia	21,7	27,8	27,9	86,4	50,0
Total "MEC"	19,1	24,6	24,4	80,6	70,3
Andalucía	20,0	24,2	25,1	84,1	81,2
Canarias	11,4	13,3	16,4	91,5	75,9
Cataluña	19,1	25,2	27,3	86,6	57,9
C. Valenciana	14,7	18,1	22,2	80,3	84,9
Galicia	22,1	29,0	27,9	82,8	58,2
Total "R. COMUN"	18,1	22,6	24,8	84,8	71,9
País Vasco	21,2	25,6	27,6	78,6	100,8
Total "NO MEC"	18,1	22,6	24,8	84,8	71,9
Total CC.AA.	18,7	23,6	24,8	82,6	72,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

V. CONSIDERACIONES FINALES.

El análisis efectuado sobre algunos indicadores comparados en el ámbito de la educación nos proporciona una perspectiva general sobre aquellas variables que pueden condicionar de alguna manera el alcance de la intervención pública en esta materia y que sitúa en un contexto más amplio la evolución reciente del gasto en enseñanza efectuado por el Sector Público español. De los indicadores seleccionados se desprende el relativamente bajo nivel de formación alcanzado por la población adulta en nuestro país y, en consecuencia, la necesidad objetiva de mejorar y potenciar el grado de escolarización. Este déficit educativo se está corrigiendo sensiblemente en los últimos años generando un incremento de la demanda de formación muy significativo. Si a eso unimos una estructura demográfica que concentra una parte importante de la población española en edades escolares, las presiones sobre la demanda -real o potencial- de servicios educativos resulta desproporcionada en relación con los fondos públicos dedicados a tal fin, que, si

bien presentan porcentajes homologables con otros países de nuestro entorno en relación con la capacidad de la economía española, se manifiestan escasos para ofrecer una prestación equivalente.

Actualmente, el gasto en educación llevado a cabo por el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) se canaliza a través de tres subfunciones diferenciadas: el gasto en administración general, el gasto en enseñanza y el gasto en promoción educativa.

La política de enseñanza realizada por el MEC se lleva a cabo actualmente a través de 11 programas de gasto, entre los que destacan el gasto en "Educación Infantil y Primaria", "Educación Secundaria, F.P. y Escuela Oficial de Idiomas" y "Enseñanzas Universitarias". Este conjunto de actuaciones llevadas a cabo por la política educativa de la Administración Central a través del Ministerio de Educación y Ciencia, junto con otras acciones específicas desarrolladas por otros Departamentos ministeriales genera unas necesidades presupuestarias amplias y crecientes, que se reflejan en el volumen de gasto que anualmente se dedica a satisfacerlas.

El proceso paulatino de transferencias a las Comunidades Autónomas de competencias en educación ha condicionado la evolución del gasto presupuestado, en función del calendario establecido en el traspaso de funciones. No obstante, el gasto presupuestado por la Administración Central sigue siendo importante, superando desde 1991 el billón de pesetas.

De la participación de los distintos niveles de gobierno en el servicio educativo se desprende la existencia de un volumen de gasto público significativamente superior al realizado por la Administración Central. Así, de las cifras consolidadas de gasto presupuestado por todas las Administraciones Públicas para 1993 el gasto destinado a educación se eleva 2.590.766 millones de pesetas, que representan el 8,2% del gasto público total.

La distribución de los recursos destinados a educación por las distintas Administraciones: Central, Autonómica y Local, muestra ya el grado de descentralización alcanzado en este servicio, que se acentuará en los próximos años como consecuencia de la generalización del traspaso de competencias educativas a todas las Comunidades Autónomas. Así, el conjunto de Comunidades Autónomas, con o sin competencias transferidas, gestionaban en 1993 el 55,8% del gasto público en educación, frente al 38,5% de la Administración Central o el 5,2% de las Corporaciones Locales.

Uno de los elementos que pueden contribuir a explicar la relación entre el mayor ritmo de incremento del gasto y la descentralización de competencias es la forma de financiación global, determinante de la cuantía de los recursos destinados a las Comunidades Autónomas.

BIBLIOGRAFIA.

BARR, N. (1989a): Student Loans: The Next Steps. Aberdeen: Aberdeen University Press.

BARR, N. (1989b): "Alternative Proposals for Student Loans in the United Kingdom" en WOODHALL, M. (ed.) Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax? London: Institute of Education.

BARR, N. (1993a): "Alternative Funding Resources for Higher Education". Economic Journal. vol.103.

BARR, N. (1993b): The Economics of the Welfare State. Oxford: O.U.P.

BECKER, G.S. (1964): "Human Capital". Columbia University Press, Nueva York.

BECKER, G.S. (1967): "Human Capital and The Personal Distribution of Income: An Analytical Approach". Michigan University Press, Ann Arbor.

BECKER, G.S. (1972): "Inversión en formación profesional", en BLAUG, M. (ed.): "Economía de la educación". Tecnos, Madrid.

BENGOCHEA, A. (1995): "Estudio comparativo del gasto público en educación realizado en las Comunidades Autónomas con competencias educativas", Hacienda Pública Española, nº 133.

BISHOP, J. (1977): "The Effect of Public Policies on the Demand for Higher Education". Journal of Human Resources, vol.12, nº 3.

BLAUG, M. (1970): An Introduction to the Economics of Education. Harmondsworth: Penguin.

BLAUG, M. (1982): "The Distributional Effects of Higher Education Subsidies". Economics of Education Review, vol.summer 1982 trad.esp. Hacienda Pública Española, vol. 125-2/1993.

BRAY, M. (1986): "Student Loans for Higher Education. The Hong Kong Experience in International Perspective". Higher Education, vol. 15.

CEA D'ANCONA, F. y MORA RUIZ, J.G. (1992): "Análisis socioeconómico de la elección de estudios superiores". Estadística Española, vol.34, nº 129.

CLARCK, B.R. (1983): The Higher Education System: Academic Organisation in Cross National Perspective, Berkeley: University of California Press.

CLOTFELTER, C.T. (1976): "Public Spending for Higher Education: An Empirical Test of Two Hypothesis". Public Finance, vol. 31.

COHN, E. (1970): "Benefits and Costs of Higher Education and Income Redistribution: Three Comments". Journal of Human Resources, vol. 5, nº 2.

CONLISK, J. (1993): "Un nuevo enfoque del debate Hansen-Weisbrod-Pechman". Hacienda Pública Española, vol. 125.

CONSEJO DE UNIVERSIDADES. SECRETARIA GENERAL (1994): Informe sobre la financiación de las Universidades, Comisión de Coordinación, 13 de diciembre de 1994.

CORAZZINI, A.J., DUGAN, D.J. y GRABOWSKI, H.G. (1972): "Determinants and Distributional Aspects of Enrollement in U.S. Higher Education". Journal of Human Resources, vol. 7.

CRANE, J.F. (1975): "The Income Redistributive Effects of Public Spending on Higher Education". Journal of Human Resources, vol. 10, nº 1.

CRREDY, J. (1995): The Economics of Higher Education. Aldershot: Edward Elgar.

CHISWICK, B.R. y CHISWICK, C.U. (1987): "Income Distribution and Education" en PSACHAROPOULOS, G. (ed.) Economics of Education. Research and Studies. Oxford: Pergamon Press.

DAVILA QUINTANA, C. y GONZALEZ LOPEZ-VALCARCEL, B. (1994): "Renta y acceso a la educación superior en España". Ponencia presentada en las III Jornadas de la A.E.D.E.

DYNARSKI, M. (1994): "Who Defaults on Student Loans? Findings from the National Postsecondary Student Aid Study". Economics of Education Review, vol 13, nº 1.

FULLER, W.C., MANSKI, C.F. y WISE, D.A. (1982): "New Evidence on the Economic Determinants of Postsecondary Schooling Choices". Journal of Human Resources, vol. 17, nº 4.

HANSEN, W.L. (1970): "Income Distribution Effects on Higher Education". American Economic Review, vol. 60, nº 2.

HANSEN, W.L. y WEISBROD, B.A. (1969): "The Distribution of Costs and Direct Benefits of Public Higher Education: the Case of California". Journal of Human Resources, vol.4, nº 2., trad. espa. Hacienda Pública Española, nº 125-2/1993.

HANSEN, W.L. y WEISBROD, B.A. (1971): "On the Distribution of Costs and Benefits on Public Higher Education: Reply". Journal of Human Resources, vol. 6.

HIGHT, J.E. (1975): "The Demand for Higher Education in the United States 1927-1972: the Public and Private Institution". Journal of Human Resources, vol. 10.

HOENACK, S. y WEILER, W. (1975): "Cost-related Tuition Policies and University Enrollemnts". Journal of Human Resources, vol. 10.

JAMES, E. y BENJAMIN, G. (1993): "La distribución de la enseñanza y la redistribución de la renta por medio de la enseñanza, en Japón". Hacienda Pública Española, nº 125-2/1993.

JOHNSTONE, B. (1989): "International Comparisons of Student Financial Support" en WOODHALL, M. (ed.) Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax? London: Institute of Education.

LESLIE, L.L. y BRINKMAN, P.T. (1988): The Economic Value of Higher Education. London: MacMillan.

LEVIN, H.M. y MORENO, J.L. (1983): "Financiación de la educación superior y equidad social préstamos-renta vs. DES". Información Comercial Española, vol. 601.

LOPEZ, M.T. y UTRILLA, A. (1993): "Las políticas de gasto público en el proceso de convergencia: evaluación del período 1985-1993", Documento de trabajo-diciembre 1993, Fundación BBV.

MILLER, S.E. (1987): Students and Parents Loans: a Growing Reliance. Washington DC: American Council on Education.

MILLOT, B. (1982): "Contribuables et utilisateurs de l'enseignement superior en France" en MOLTO, T. y OROVAL, E. (ed.) Financiación de la enseñanza superior. Barcelona: ICE U.B.

MODREGO, A. (1990): La demanda de educación. Composición. Posibles beneficiarios del gasto público en Educación. En Incidencia del gasto Público en España. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid

MOLTO, M.L., PALAFOX, J., PEREZ, F. y URIEL, E. (1995): "Gasto privado y público en educación", II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Fundación Argentaria.

MOORE, G.A. (1982): "Income Redistribution From Public Higher Education Finance within Relevant Age Cohorts". Economics of Education Review, vol.2.

MORA RUIZ, J.G. (1989): La demanda de educación superior. Un estudio analítico. Madrid: Consejo de Universidades.

MORA RUIZ, J.G., ROIG, J.M. y VILLARREAL, E. (1995): "Un modelo para la financiación de las

universidades públicas" en OROVAL, E. (ed.) Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos. Madrid: Cívitas-A.E.D.E.

MORA RUIZ, J.G. y VILLARREAL, E. (1995): "El sistema de ayudas públicas en la enseñanza superior: análisis crítico del caso español" Ponencia presentada en el II Encuentro de Economía Pública.

MORRIS, M (1989): "Student Aid in Sweden: Recent Experience and Reforms" en WOODHALL, M. (ed.) Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax? London: Institute of Education.

OLMEDA, M. y ROIG, J.M. (1993): "Presentación: El debate sobre la incidencia redistributiva de la Financiación Pública de la Enseñanza Universitaria". Hacienda Pública Española, nº 125-2/1993.

OROVAL, E. (ed.) (1995): Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos. Madrid: Cívitas-A.E.D.E.

OROVAL, E. y CALERO, J. (1993): "Financiación de la expansión universitaria catalana en los últimos años". Revista de Estudios Regionales, vol. 36.

PEREZ-ESPARRELLS, C. y UTRILLA, A. (1995): "Una aplicación de la teoría de las transferencias interjurisdiccionales a la planificación descentralizada de la financiación universitaria" en OROVAL, E. (ed.) Planificación, evaluación y financiación de sistemas educativos. Madrid: Cívitas-AEDE, pp. 287-308.

PEREZ-ESPARRELLS, C. y UTRILLA, A. (1995): "La gestión del sistema público universitario. Una evaluación de la financiación de las Universidades por Comunidades Autónomas", V Congreso Nacional de Economía, (mimeografiado).

PSACHAROPOULOS, G. (1993): "Acceso desigual a la enseñanza y la distribución de la renta. Una comparación internacional". Hacienda Pública Española, nº 125-2/1993.

QUINTAS, J.R. y SANMARTIN, J. (1978): "Aspectos económicos de la educación", Información Comercial Española, mayo.

QUINTAS, J.R. (1983): Economía y Educación, Madrid: Ed. Pirámide.

RADNER, R. y MILLER, L.S. (1979): "Demand and Supply in U.S. Higher Education: A Progress Report". American Economic Review, vol. 60.

RIVIERE, A. y RUEDA, F. (1993): "Igualdad social y política educativa". Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza. Fundación Argentaria, vol. VIII.

SAN SEGUNDO, M.J. (1989): "Las posibilidades de competencia entre las Universidades Públicas". Economía Pública-Hieeri Ekonomiaz, vol. 1989, nº 3..

SAN SEGUNDO, M.J. (1990): Estimación de los beneficios del gasto público en educación. En Incidencia del Gasto Público en España. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

SAN SEGUNDO, M.J. (1993): "Financiación de las Universidades en territorio MEC", Revista de Estudios Regionales, nº 36, mayo-agosto.

SAN SEGUNDO, M.J. (1994): "Financiación de la enseñanza superior", Universidad Carlos III, mimeografiado.

SCHULTZ, T.W. (1972): "El concepto de capital humano: respuesta", en BLAUG, M. (ed.): "Economía de la Educación". Tecnos, Madrid.

SCHULTZ, T.W. (1972): "Inversión en capital humano", en BLAUG, M. (ed.): "Economía de la Educación". Tecnos, Madrid.

WILLIAMS, G. (1994): "Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance". Programme on Institutional Management in Higher Education. Paris, O.E.C.D.

WINDHAM, D.M. (1970): Education, Equality and Income Redistribution. Lexington: Heath.

WOODHALL, M. (1983): Student Loans as a Means of Financing Higher Education. Washington D.C.: The World Bank.

WOODHALL, M. (1989a): "Introduction: Sharing the Costs of Higher Education" en WOODHALL, M. (ed.) Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax? London: Institute of Education.

WOODHALL, M. (1989b): "International Experience of financial Support for Students" en WOODHALL, M. (ed.) Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax? London: Institute of Education.