

La Coyuntura Económica y el Presupuesto para Educación en España (1940-1975)

Por Carmen BENSO CALVO

1. ECONOMIA Y GASTO PUBLICO EN EDUCACION

Como señala John Vaizey en un reciente trabajo (1), en los países desarrollados, hasta una quinta parte de la población está dedicada plena o parcialmente, a la educación (en EE. UU. supone cerca de un 30 por 100 entre alumnos y profesores) y la tendencia es a incrementarse por la puesta en práctica del concepto de educación permanente. La significación económica que ello comporta, hace que los gastos en educación (sobre todo los gastos en educación de las economías occidentales) constituyan un factor relevante de estudios y planeamiento no sólo a nivel de política educativa de un país, sino también a nivel de política económica y social que trace un Gobierno a escala nacional.

Si a ello se unen las consideraciones de un buen número de economistas a partir de los años cincuenta, concretamente después de la segunda guerra mundial y a raíz del Plan Marshall, sobre la relación circular existente entre el desarrollo económico y la educación, de forma que un racional y creciente apoyo al sistema educativo se traduciría en progresivo desarrollo de las economías nacionales (2), y la consiguiente puesta en práctica de tales principios por los distintos gobiernos europeos que iniciaron la «carrera» de los presupuestos para el sector, se concluirá que, ahora más que nunca, el estudio de los gastos en educación, bien sea a escala macro o microeconómica, constituye un elemento significativo en la política económica de un país y un elemento de sumo interés para el estudio de su política educativa (3).

Además no hay que olvidar el peso cuantitativo y cualitativo de un factor muy impor-

(1) Vid. VAIZEY, J.: *Economía de la Educación*, Vicens-Vives, Colección de Economía MacMillan, Vicens-Vives, Barcelona, 1975, págs. 22-23.

(2) Hoy tal relación, si bien no se pone en duda, tiene menos fuerza que en los años cincuenta y sesenta. La grave crisis económica inflacionista de Occidente como respuesta al alza del gasto en educación, la convicción de que la vía educativa no es la única vía de movilidad social, así como la complejidad implícita en los dos sectores, económico y educativo, sobre los que actúan e interrelacionan numerosas variables, han sido factores esenciales al freno de ese optimismo desbordado que políticos y economistas habían puesto en la educación. De ahora en adelante partidas no menos importantes que las de educación se votarán para otros servicios sociales en los distintos Estados. Para ampliar esta idea remitimos al artículo del citado economista inglés, director de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad de Brunel (Inglaterra) titulado «Problemas de la Economía de la Educación», *Revista de Educación, M.E.C.*, números 236-237, enero-abril 1975, págs. 15-23.

(3) Ver que los vocablos «gasto» y «coste» en educación no son equivalentes, y como señala Jean Claude Eicher, ambos están lejos de confundirse. Según este autor «la noción de gastos es una noción de carácter contable. A cada gasto corresponde un flujo monetario efectivo, una transacción. En sentido amplio, el coste de un bien es el sacrificio que se hace para obtener este bien»; aquí entra, entre otros elementos, la renta a la que renuncia el individuo para instruirse. Vid. EICHER, JEAN-CLAUDE: «Aspectos económicos y financieros de la Educación», en la obra dirigida por M. DEBESSE y G. MIALARET: *Aspectos sociales de la educación*, vol. II, Oikos-tau, Barcelona, 1976, págs. 169-170.

Dadas las características del trabajo, en este apartado nos limitamos a analizar algunos aspectos del gasto en educación, concretamente del gasto público en educación, a través, fundamentalmente, de las fuentes presupuestarias.

tante e indiscutiblemente el más caro, del sistema educativo: el profesorado. El elevado número de profesores que componen el sector público docente (en España, en los años setenta, supone en torno a un treinta por ciento del personal al servicio de la Administración Central del Estado (4), las importantes partidas que en el presupuesto del Ministerio de Educación se vienen destinando a gastos de personal y, dentro de éstos, a los salarios del profesorado, y la enorme incidencia del status económico de los docentes en la óptima efectividad del sistema (tal como en su momento afirmó el riguroso informe del Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento que realizó para España en 1961), hace que sea de sumo interés analizar la evolución cuantitativa, absoluta y relativa de las principales magnitudes económicas en relación con el sector público en educación.

No pretendemos realizar un estudio exhaustivo, por sectores, de la economía española de 1940 a 1975 (5), pero sí queremos poner de relieve las líneas básicas de la evolución económica experimentada en este período valiéndonos de los indicadores macroeconómicos más significativos (R. N., P. N. B., Renta per cápita, etc.) y, a su vez, establecer ciertas relaciones básicas con las principales magnitudes económicas procedentes del campo de la educación estatal.

No es una línea metodológica nueva; dichas relaciones han sido desde un principio muy utilizadas por economistas de la educación. Jan Tinbergen, por citar un ejemplo, en su modelo de planificación de las necesidades de enseñanza, en función del desarrollo económico, trató de establecer una correlación global entre la Renta Nacional y su crecimiento y las inversiones en materia de educación (6). Hoy, organismos internacionales tales como la O.C.D.E., la U.N.E.S.C.O., etc., realizan estudios comparados interpaíses, utilizando relaciones derivadas de tales magnitudes, amén de los informes y planes en educación que en cada país se vienen realizando en la actualidad (7).

2. TRES INDICADORES DE LA COYUNTURA ECONOMICA

2.1. La Renta Nacional

La Renta Nacional española, cuya evolución, según Ramón Tamames «constituye el índice más expresivo del crecimiento del conjunto nacional en términos económicos» (8), ha venido experimentando un ritmo de crecimiento irregular a lo largo de las últimas décadas. La afirmación es válida si consideramos otros indicadores, bien sea igualmente globales como el P. N. B., bien hagan constatar la distribución personal de la riqueza nacional, en cuyo caso destacan la Renta Nacional per cápita, y la Renta Nacional por individuo activo.

El cuadro número 1 recoge la evolución además del crecimiento absoluto de la Renta Nacional en pesetas corrientes y en pesetas constantes de 1968, el crecimiento (absoluto, indicativo y porcentual) en términos reales de la renta per cápita para el período 1940-1975. Hay que tener en cuenta la ruptura que supuso en nuestra serie de la Renta Na-

(4) Obsérvese que en esta cifra no se incluye al personal contratado al servicio del Ministerio de Educación, lo cual alteraría sensiblemente el porcentaje.

(5) Hoy se dispone de una copiosa literatura sobre el tema aparecido recientemente. Vid. TAMAMES, Ramón: *Estructura económica de España*. Guadiana, Madrid, 1976, Id. *Introducción a la economía española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972. VELARDE FUERTES, J.: «La Economía», vol. II de la obra colectiva *La España de los años 70*, Moneda y crédito, Madrid, 1973. Véanse además los distintos informes que sobre la economía española viene realizando la O.C.D.E. de 1959 a 1975, con motivo del examen anual de la situación económica de los países miembros.

(6) PAREDES GROSSO, J. M.: *Macroeducación*, publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1971, pág. 113.

(7) En España citemos del campo oficial, como más importante, el llamado *Libro Blanco* en 1969 y *La Evaluación de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa* en 1976. Del campo privado sobresalen los sucesivos informes FOESSA (1966, 1970, 1975) en lo que respecta al apartado de Educación.

(8) TAMAMES, R.: *Estructura Económica de España*, Op. cit., vol. III, pág. 10. El concepto de Renta Nacional corresponde al de Producto Nacional Neto al coste de los factores, y puede definirse, según dicho autor, como «la corriente de bienes y servicios recibidos por una comunidad económica durante un período de tiempo determinado».

cional el cambio de sistema y de institución elaboradora de las estimaciones que restan homogeneidad a la serie (9).

CUADRO 1

EVOLUCION DE LA RENTA NACIONAL Y DE LA RENTA NACIONAL PER CAPITA (1940-1975)

Años	Renta Nacional en pesetas corrientes	Renta Nacional en pesetas constantes (1)	Población (miles)	Renta per cá- pita en pese- tas constantes	Crecimiento anual renta per cap. %	Indice de la renta per cáp. (1940 = 100)
1940	36.458	303.311	26.014	11.659	—	100
1941	45.162	289.129	—	—	—	—
1942	52.196	372.431	26.182	14.224	22,00	122
1943	57.722	345.640	26.387	13.098	— 7,91	112
1944	63.106	363.933	26.594	13.684	4,47	117
1945	57.909	312.346	26.802	11.653	— 14,84	99
1946	90.522	371.906	27.012	13.768	18,14	118
1947	101.780	355.377	27.223	13.054	— 5,18	112
1948	105.036	343.591	27.437	12.523	— 4,06	107
1949	112.111	347.954	27.651	12.583	0,47	108
1950	138.446	387.586	27.868	13.908	10,53	119
1951	209.082	534.873	28.095	19.038	36,88	163
1952	220.856	576.496	28.332	20.348	6,88	174
1953	228.220	586.231	28.571	20.518	0,83	176
1954	258.397	655.663	28.812	22.756	10,90	195
1955	271.719	662.729	29.055	22.809	0,23	195
1956	310.548	715.548	29.301	24.420	7,06	209
1957	385.717	802.240	29.548	27.150	11,17	233
1958	440.210	807.757	29.798	27.107	— 0,15	232
1959	463.387	792.249	30.049	26.365	— 2,73	226
1960	469.118	792.696	30.303	26.159	— 0,78	224
1961	516.274	857.883	30.559	28.073	7,31	240
1962	573.620	899.526	30.817	29.189	3,97	250
1963	713.095	1.029.591	31.077	33.130	13,50	284
1964	946.228	1.267.892	31.339	40.457	22,11	347
1965	1.117.830	1.323.502	31.604	41.877	3,50	359
1966	1.274.602	1.419.536	31.871	44.540	6,35	382
1967	1.400.759	1.465.229	32.140	45.589	2,35	391
1968	1.552.134	1.552.134	32.411	47.889	5,04	410
1969	1.709.966	1.673.156	(2) 32.411	—	—	—
1970	2.178.105	1.996.429	33.956	58.794	—	504
1971	2.492.606	2.096.388	34.314	61.094	3,91	524
1972	2.944.374	2.286.004	34.675	65.926	7,90	565
1973	3.573.486	2.502.441	35.041	71.414	8,32	612
1974	(2) 4.303.096	2.617.454	35.410	73.918	3,50	634
1975	(2) 5.056.137	2.633.404	35.783	73.593	— 0,42	631

FUENTES: La R. N. nominal se ha obtenido de la estimación del C. E. N. hasta 1963. A partir de este año los datos proceden de la C. N. (I. N. E.).—Elaboración propia.

(1) La serie de renta real se ha obtenido deflactando con el índice del coste de la vida.

(2) Datos provisionales.

(9) Hasta 1964 las estimaciones oficiales de la R. N. corren a cargo del Consejo de Economía Nacional y a partir de este año las realiza el I. N. E. La preocupación oficial por elaborar las más significativas magnitudes macroeconómicas data de 1944, y las primeras estimaciones privadas y oficiales adolecen de alta fiabilidad.

Con todas sus probables insuficiencias y defectos, la serie de Renta Nacional en los años de estudio, así como la que nos ofrece el profesor Tamames en su obra *Introducción a la economía Española*, relativa al P. N. B. para el período 1935-1969 (10), registran, de forma sintética y muy clara, lo que significó la evolución de la economía española desde la postguerra hasta casi nuestros días. Como es fácil apreciar, hasta mediados de los años cincuenta no se consolidó, efectivamente, un nivel de la pre guerra y en el intervalo cronológico en cuestión se llegó a un nivel tan bajo como el del año 1945. Las destrucciones ocasionadas por la guerra civil agravaron las ya serias dificultades estructurales de la economía, y la reconstrucción se vio afectada tanto por la situación internacional creada como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, como por la política económica seguida «con un planteamiento esencialmente cerrado sobre sí mismo, sujeta a un gran número de controles artificiales, con estructuras, en consecuencia, poco competitivas» (11), lo que ocasionó un retraso importante, e incluso un retroceso, en el desarrollo de los sectores básicos de la economía nacional (12).

Sólo desde 1954, en buena medida por el impacto de la ayuda americana tras los acuerdos de 1953 (España había quedado fuera del Plan Marshall en 1948) y de una serie de créditos exteriores, se consolida la recuperación del P.N.B. y de la Renta Nacional, cuyos ritmos de crecimiento se aceleraron a partir de 1961 tras los efectos del Plan de Estabilización iniciado en julio de 1959 y que, a través de los distintos Planes de Desarrollo que se suceden, continúa sin interrupción hasta la crisis económica iniciada en 1974, a raíz del problema energético mundial, crisis que en España alcanzó a la totalidad de los sectores productivos de nuestra economía. Así, el P.N.B. con una tasa media de aumento en los últimos diez años, superior al 6,3 por 100, se incrementó en 1975, según estimaciones hechas por la O.C.D.E., tan sólo en un 0,8 por 100, por lo que prácticamente la economía española, en ese año, tuvo un crecimiento cero, asistiendo a la más fuerte depresión sufrida por nuestra economía desde los últimos quince años.

2.2. Los precios de consumo.

Por su parte, el cuadro número 2 es muy expresivo de la dinámica económica del período 1940-1975. Nos indica la evolución de los precios para los consumidores a lo largo de toda esta etapa política, según los cálculos del I.N.E. Tal información permite comprobar que toda la actividad económica, tras 1939, se ha visto afectada por un fenómeno de gran actualidad: la inflación, fenómeno que llevó a elevar el nivel general de los precios del consumidor a 28 veces el existente en julio de 1936. En los treinta y cinco años de estudio, el índice se ha multiplicado por 16, lo que equivale a decir que el poder adquisitivo de la peseta, en 1940, es 16 veces menor que en 1975.

CUADRO 2
EVOLUCION DE LOS PRECIOS PARA LOS CONSUMIDORES

AÑOS	BASE 1968 = 100	BASE 1940 = 100	AUMENTOS INTERANUALES %	BASE JULIO 1936 = 100
1936	6,75	56,1	53,6	100
1939	10,37	86,2	53,6	153,6
1940	12,02	100,0	16,0	178,1
1941	15,62	129,9	29,9	231,4
1942	16,70	138,9	6,9	247,4
1943	16,60	138,1	— 0,5	245,9
1944	17,34	144,2	4,4	256,8

(10) Cuadro número 12 contenido en la obra de Ramón Tamames, *Introducción a la Economía Española*, op. cit., pág. 413.

(11) VILLAR MIR, J. M.: *Los Presupuestos Generales del Estado para 1976 y la situación económica*. Discurso pronunciado por el Ministro de Hacienda ante el Pleno de las Cortes el 28 de diciembre de 1975, Ministerio de Hacienda, 1976.

(12) Vid. TAMAMES, R.: *La República. La Era de Franco*. Alianza Editorial, Madrid, 1973, donde se tratan las consecuencias sociales y económicas de la guerra civil con cierto detenimiento, págs. 348-358.

AÑOS	BASE 1968 = 100	BASE 1940 = 100	AUMENTOS INTERANUALES %	BASE JULIO 1936 = 100
1945	18,54	154,2	6,9	274,6
1946	24,34	202,5	31,3	360,5
1947	28,64	238,2	17,6	424,3
1948	30,57	254,3	6,7	452,8
1949	32,22	268,1	5,4	477,2
1950	35,72	297,1	10,8	529,1
1951	39,09	325,2	9,4	579,1
1952	38,31	318,7	— 1,9	567,5
1953	38,93	323,8	1,6	576,7
1954	39,41	327,8	1,2	583,8
1955	41,00	341,1	4,0	607,4
1956	43,40	361,1	5,8	642,9
1957	48,08	400,0	10,7	712,2
1958	54,51	453,5	13,3	807,5
1959	58,49	486,6	7,3	866,5
1960	59,18	492,3	1,1	876,7
1961	60,18	500,6	1,6	891,5
1962	63,77	530,5	5,9	944,7
1963	69,26	576,2	8,6	1.026,1
1964	74,63	620,8	7,7	1.105,6
1965	84,46	702,6	13,2	1.251,2
1966	89,79	747,0	6,3	1.330,2
1967	95,60	795,3	6,4	1.416,3
1968	100	831,9	4,6	1.481,5
1969	102,2	850,2	2,2	1.514,1
1970	109,1	907,6	6,7	1.616,3
1971	118,9	989,2	9,0	1.761,5
1972	128,8	1.071,5	8,3	1.908,1
1973	142,8	1.188,0	10,8	2.115,5
1974	164,4	1.367,7	15,1	2.435,5
1975	192,0	1.597,3	16,7	2.844,4

FUENTE: I. N. E. y Elaboración propia.

Según la opinión de los expertos en el campo de la economía, el proceso inflacionista «fue debido a una fuerte expansión fiduciaria que no guardó la relación adecuada con el crecimiento de la renta nacional en términos reales» (13). Hay dos momentos de relativa estabilidad: uno, entre 1951 y 1954; otro, entre 1960 y 1961, debido a los efectos del Plan de Estabilización 1959-1961. Por el contrario, la inflación adquiere sus máximas tasas de crecimiento en los años cuarenta, concretamente en 1940, 1941, 1946 y 1947, en el bienio 1957 y 1958 y, finalmente, en la actual década, sobre todo en 1975, en que el índice alcanza el alarmante incremento de un 16,7 por 100 sobre el de 1974, con lo cual España se sitúa dentro del panorama internacional, en uno de los primeros puestos en los efectos inflacionarios de la gran crisis energética.

2.3. Los presupuestos generales del Estado.

También nos es interesante poner de relieve el poder económico del sector público a través de las cifras que nos ofrece el Presupuesto General del Estado. La evolución temporal de este indicador puede verse en el gráfico número 1 y en el cuadro número 3. Como puede observarse, el volumen de gastos públicos no ha seguido muy de cerca el incremento de la R.N. según lo prueba el hecho de que mientras la tasa de crecimiento de la R.N. se ha multiplicado por 8,6 desde 1950 hasta 1975, la tasa correspondiente a los Presupuestos del Estado sólo lo ha hecho por 5,7. Ello se debe, sin duda, a la escasa

(13) TAMAMES, R.: *La República. La Era de Franco*, op. cit., pág. 422.

elasticidad de los impuestos. El sistema tributario que ha venido adoleciendo de serios defectos (regresividad, falta de flexibilidad...) no ha proporcionado los suficientes ingresos para cubrir las necesidades impuestas por las cada vez más amplias competencias que la sociedad moderna ha impuesto al Estado. Los servicios públicos, en especial la educación, que necesariamente han ido extendiéndose, no han recibido el apoyo financiero adecuado y en general, toda la política de inversiones públicas se ha visto seriamente comprometida.

CUADRO 3

PRESUPUESTO DEL M. E. C. EN RELACION A DOS MAGNITUDES BASICAS: LA RENTA NACIONAL Y EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (en millones de pesetas corrientes)

Años	Renta Nacional	Presupuesto Gral. Estado	Presupuesto M.E.C. (1)	% Presup. M.E.C./ Renta Nacional	% Presup. M.E.C./Pres. Gral. Estado
1940	36.458	7.159,2	394,9	1,08	5,51
1941	45.162	6.839,0	384,2	0,85	5,62
1942	52.196	7.787,9	486,9	0,93	6,17
1943	57.722	9.455,4	499,6	0,86	5,28
1944	63.106	13.291,1	581,4	0,92	4,37
1945	57.909	13.233,6	634,9	1,09	4,79
1946	90.522	13.238,0	876,8	0,96	6,62
1947	101.780	14.222,2	955,0	0,93	6,71
1948	105.036	15.195,2	1.085,5	1,03	7,14
1949	112.111	16.781,1	1.312,7	1,17	7,82
1950	138.446	18.052,0	1.410,0	1,01	7,83
1951	209.082	19.502,0	1.525,9	0,73	7,82
1952	220.856	22.762,1	1.922,8	0,87	8,45
1953	228.220	24.357,0	1.989,5	0,07	8,17
1954	258.397	26.339,8	2.418,4	0,93	9,18
1955	271.719	31.955,9	2.627,1	0,96	8,22
1956	310.548	35.832,6	2.856,1	0,91	7,97
1957	385.717	43.080,8	4.046,4 (2)	1,04	9,39
1958	440.210	59.914,4	4.327,4	0,98	7,22
1959	463.387	62.372,1	4.808,2	1,03	7,71
1960	469.118	65.566,9	5.618,7	1,19	8,57
1961	516.274	68.959,9	6.704,8	1,29	9,72
1962	573.628	86.787,9	8.376,7	1,46	9,65
1963	713.095	104.712,4	9.339,2 (3)	1,30	8,92
1964	946.228	120.843,5	13.792,5	1,45	11,41
1965	1.117.830	136.781,5	14.500,0	1,29	10,60
1966	1.274.602	168.801,1	21.520,4	1,68	12,75
1967	1.400.759	204.290,5	23.586,6	1,68	11,54
1968	1.552.134	237.800,0	28.358,6	1,82	11,90
1969	1.709.966	271.795,0	39.953,2	2,33	14,70
1970	2.178.105	309.757,7	45.247,0	2,07 (4)	14,60
1971	2.492.606	370.168,6	61.131,6	2,45 (4)	16,51
1972	2.944.374	419.290,0	63.740,3	2,16 (4)	15,20
1973	3.573.486	474.283,0	70.251,2	1,96 (4)	14,81
1974	4.303.096	551.698,0	86.847,2	2,01 (4)	15,74
1975	5.056.137	656.000,0	107.466,6	2,12 (4)	16,38

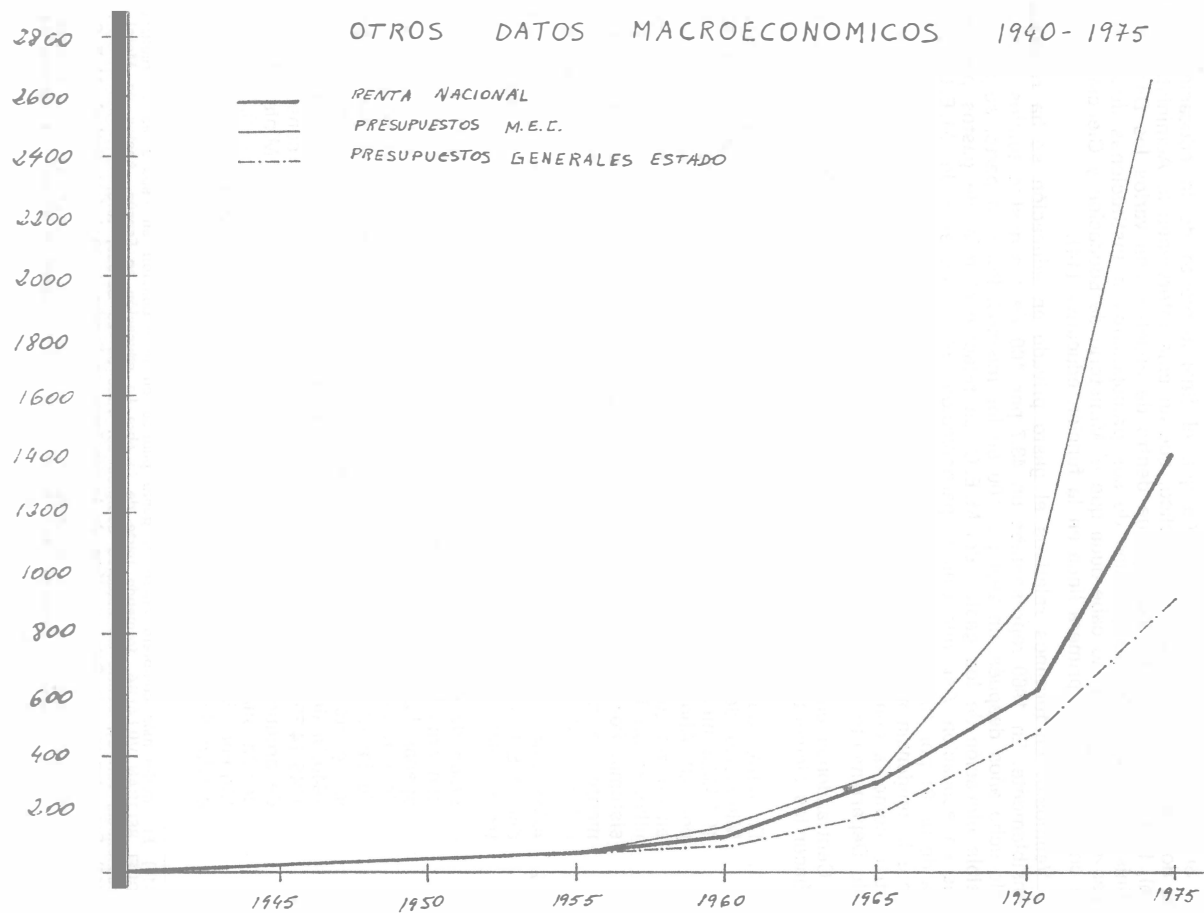
(1) Presupuesto final obtenido de «Datos y Cifras de la Enseñanza en España» 1976, Tomo I, Estadísticas, M. E. C.

(2) y (3) Notas contenidas en Datos y Cifras de la Enseñanza en España, 1976.

(4) Este porcentaje difiere del presupuesto en otros trabajos. Nosotros hemos tomado la Renta Nacional de la Contabilidad Nacional de España. Base 1970 de 1976 (Es la Renta Nacional neta al coste de los factores).

PRESUPUESTOS DEL M.E.C. EN RELACION CON
OTROS DATOS MACROECONOMICOS 1940-1975

GRAFICO 1



3. EL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION: RELACION CON LAS TRES VARIABLES ECONOMICAS ANTERIORES

Las consideraciones que hemos realizado respecto a la coyuntura económica de España en nuestros treinta y cinco años de estudio, nos van a permitir constatar el auténtico significado de las cifras propiamente referidas a educación, así como su trayectoria en el marco de una economía de mercado que poco a poco va alcanzando cotas cada vez más altas de desarrollo.

Si bien hay que tener en cuenta que el financiamiento de la educación proviene de dos campos, el privado y el público, que en éste intervienen la Administración Central, la Institucional y la Local, y que dentro de aquéllas son varios los Departamentos Ministeriales que dedican partidas de sus presupuestos a instituciones docentes y tareas de investigación, no cabe duda que el Ministerio de Educación y Ciencia representa un ente inversor de primera línea en la función educativa (14).

Veámoslo: En términos relativos el gasto privado en educación se ha reducido ostensiblemente. En 1960 representaba un 43,7 por 100 de los gastos totales, y en 1968, sólo ocho años después, un 29,4 por 100 de los mismos. Por otra parte, se aprecia una visible elevación de los gastos del M. E. C. en relación al total de gastos presupuestarios en educación. Así, mientras la participación del presupuesto del M. E. C., en 1960, era de un 81 por 100, en 1975 pasó a significar un 93,35 por 100 (15). Ello parece indicar tanto la tendencia a subvencionar con fondos públicos mayores áreas del sistema educativo como la concentración de las competencias de gestión y administración en un solo Departamento Ministerial.

Centrándonos en la evolución de los créditos del M. E. C. (cuadro número 3), vamos a hacer las siguientes precisiones:

1. En cifras absolutas, y en pesetas corrientes de cada año, el presupuesto del Ministerio de Educación ha pasado de 394,9 millones de pesetas, en 1940, a 107.466,6 millones, en 1975, con lo que la tasa de crecimiento ha sido de 272 por 100. Ahora bien, esta asombrosa cifra puede llevar a engaño si no se tiene en cuenta que: Por una parte, la población española, con un incremento de diez millones de habitantes, ha proporcionado un volumen creciente de escolares al sistema. Por otra parte, los efectos inflacionistas han venido pesando enormemente, de modo que deflectando la serie del presupuesto con arreglo al índice del coste de la vida, la tasa de crecimiento queda reducida a un 17 por 100.
2. Adoptando la terminología de Paredes Grosso, en la evolución del presupuesto del M. E. C., se pueden distinguir con claridad tres etapas bien definidas a partir de 1940.

— **Etapas de descongelación (1940-1951)** en la que los gastos del M. E. C. crecen con gran lentitud. En términos reales durante estos doce años el presupuesto apenas ha experimentado una tasa de crecimiento del 1,5 por 100, con años de retroceso (más bien se podría llamar a esta etapa, variando la apreciación de Paredes Grosso, etapa de congelación). El porcentaje de participación en los gastos generales del Estado pasa de representar un 5,51 por 100, en 1940, a un 7,82 por 100 en 1951, con años de retroceso: 1944 (4,37 por 100), 1945 (4,79 por 100) y 1943 (5,28 por 100). Hasta 1949 no se consolida un nivel de preguerra (16). Respecto a la R. N., el presupuesto del Ministerio de Educación supone un 1,08 por 100 al principio del período, y un 0,73 por 100 al término del mismo, lo cual demuestra que la educación no entra dentro del cuadro de prioridades del Estado en estos doce años, tanto más si conside-

(14) El estudio más completo sobre el gasto público en la educación en España es el realizado por MIGUEL BELTRAN VILLALBA, formando parte de la obra *La educación en España*, Anales de Moral Social y Económica, vol. 24, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, 1970.

(15) Datos tomados de *Datos y cifras de la enseñanza en España*, tomo I (estadística), M. E. C., 1969-1976.

(16) En 1935 este porcentaje había supuesto un 7,08 por 100. Para consultar las cifras relativas a la II República véase la obra de reciente aparición de MERCEDES SAMANIEGO BONEU: *La política educativa de la Segunda República*, C. S. I. C., Madrid, 1977.

ramos que desde la reforma introducida por Ley de 10 de abril de 1942, este Departamento tiene a su cargo, dentro de la Subsecretaría de Educación Popular, un buen número de las materias de las que hoy se ocupa el de Información y Turismo (17).

- **Etapas de consolidación (1952-1963)**, mera continuación, también lenta y pausada de la anterior, si bien el proceso de crecimiento respecto a los gastos totales del Estado se consolida y asegura hasta alcanzar el 8,92 por 100 de los mismos en 1963, al tiempo que se llega a invertir en los créditos del M. E. N. un 1,30 por 100 de la R. N. En el presupuesto real (sometido a un proceso de deflatación) el crecimiento más significativo corresponde a los años 1960, 1961 y 1962, sin duda alguna por los efectos del Plan de Estabilización de 1959.
- **Etapas de desarrollo.** Comienza en 1964, justamente el iniciarse la planificación general y dentro de ella la educativa. En términos absolutos, el presupuesto, tanto en pesetas corrientes como en pesetas constantes, da un enorme salto (13.792,5 millones de pesetas corrientes en 1964, y 107.466,6 millones en 1975). El examen más detenido de la serie cronológica muestra que el mayor salto cuantitativo sigue una curva distinta al absoluto, ya que su máximo lo alcanza en 1971 (último año del III Plan de Desarrollo), con un incremento del 37 por 100 sobre el presupuesto del año anterior, tendiendo a estabilizarse en torno a un 24 por 100 durante los años siguientes. Es también en 1971 cuando se consigue la mayor participación respecto a los gastos totales del Estado, con un 16,51 por 100, no superado hasta 1976. De igual modo es dicho año el que supone el mayor porcentaje sobre la R. N. con un 2,45 por 100 (se pasa de 1,30 por 100 en 1963, a un 2,12 por 100 en 1975). Digamos que entre 1964 y 1975, la tasa media de crecimiento del presupuesto del M. E. C. fue de 70,83 por 100 anual, y la experimentada por la R. N. de 48,57 por 100.

Hay que señalar que en 1970 y por primera vez en la historia de los presupuestos del Estado, las cifras relativas al Ministerio de Educación se colocan a la cabeza de las correspondientes a los distintos departamentos ministeriales. No obstante, habrá que esperar a 1975 —según la Clasificación Económico-Funcional del Presupuesto de gastos del Estado— para que la función se sitúe en primer lugar dentro de las prioridades sociales, económicas y de defensa del Estado (ver cuadro adjunto).

3. Si estas tres fases que venimos considerando para los presupuestos del M. E. C. las comparamos con las que el profesor Tamames establece para la política económica general de este período, veremos que salvo alguna ligera matización, hay correspondencia entre ambas clasificaciones (18).

En efecto, según el gráfico número 1, al mismo tiempo que se eleva la Renta Nacional va iniciándose un despegue paralelo de los presupuestos de educación más acusado que el de los presupuestos totales del Estado, y a partir de 1962 la tasa de crecimiento del M. E. C. va siendo superior a la de la Renta Nacional (aunque no se lleguen a alcanzar porcentajes comparables con los conseguidos por los países desarrollados (19), lo cual se explica porque, como hemos visto,

(17) Vid. RUBIO LLORENTE, F.: «Política educativa», 457, en el volumen colectivo *La España de los años 70*, vol. III: El Estado y la Política. Moneda y Crédito, Madrid, 1974.

(18) Vid. TAMAMES, R.: *La República. La Era de Franco*, op. cit., págs. 458 y ss.

(19) España sigue siendo uno de los países de Europa que dedican menos porcentaje de la riqueza nacional en educación, a pesar del incremento presupuestario. Según recientes estimaciones de la UNESCO, en 1973, el gasto público en educación para España respecto a dicha magnitud, era de 2,1 por 100, sólo similar al de Portugal y Grecia, y a gran distancia del de países como Canadá (8,1 por 100), Bélgica (5,1 por 100), Dinamarca (7,4 por 100), Francia (3,4 por 100), Alemania Federal (4,1 por 100), Suecia (7,7 por 100), Suiza (4,7 por 100), URSS (7,5 por 100) y EE. UU. (6,8 por 100). (Anuario Estadístico de la UNESCO, 1976).

En relación al P. N. B. en «Informe sobre la situación social en el mundo» realizado por la O. N. U., afirmaba que «los países desarrollados gastaron el 5,4 por 100 de su P. N. B. en educación (gasto público) y los países en desarrollo el 3,2 por 100 en 1970, mientras que en 1960 gastaron el 3,7 por 100 y el 2,4 por 100 de su P. N. B. respectivamente» (New York, 1975).

«a partir de 1959 entra la economía española en un proceso de transformación que le llevará a plantear el sistema educativo la necesidad de un cambio de orientación de las enseñanzas de forma que suministre los impuestos de capital humano que aquélla comienza a necesitar» (20). La inadecuación de la infraestructura, organización y funcionamiento del sistema en torno a 1969, respecto al estudio de una economía de mercado que ha alcanzado un determinado grado de desarrollo (21), junto a un favorable clima de reforma en amplios sectores del país (sin que con ello pretendamos agotar el significado de la misma), daría lugar a la Reforma General Educativa de 1970 y al subsiguiente esfuerzo presupuestario, esfuerzo, no obstante, inadecuado para financiar con garantía de éxito la Ley. Esta opinión es compartida por el equipo evaluador de la Ley en el Informe elaborado en 1976, donde se concluye que el fracaso de la reforma educativa se inicia precisamente con el fracaso del proyecto de financiación de la misma.

A partir de entonces (y como también observa la Comisión Evaluadora de la Ley), la discusión anual entre Hacienda y Educación ante las distintas Leyes de Presupuestos, se centró en considerar:

- 1.º Si las cifras presupuestarias indicativas de la disposición adicional segunda de la Ley, se referían al total del presupuesto del M. E. C. (tesis apoyada por Hacienda), o, por el contrario, sólo hacían referencia a los gastos corrientes (tesis de educación).
- 2.º Si se trataba de pesetas corrientes de cada año, o de pesetas de 1970, con lo cual cambiaba enormemente la marcha del presupuesto.

A nosotros nos parece inadmisibles que la vaguedad en la formulación de la Ley haya llevado a estas posiciones (siempre beneficiosas para Hacienda), cuando, ante un problema tan vital, la norma legal debía ser totalmente clara y precisa (22).

4. Por último, no podemos dejar de señalar al tratar de los gastos del Ministerio de Educación que, mientras la evolución en el porcentaje de participación del Departamento sobre el total de la Administración Central ha sido enormemente positivo, dedicándose en 1975 una cantidad tres veces mayor que en 1940, no lo ha sido tanto en el porcentaje de participación respecto a la Renta Nacional, que únicamente se ha duplicado en el mismo período.

La causa de esta diferencia hay que buscarla en las deficiencias del propio sistema fiscal que no ha permitido crecer los fondos públicos de acuerdo a la elevación de la riqueza nacional.

Tales deficiencias, hoy por todos reconocidas, se pueden concretar en las tres siguientes (23):

- 1.ª Excesivo peso de los impuestos indirectos, o lo que es lo mismo, la regresividad social del sistema.
- 2.ª Escasa flexibilidad. (Se dice que un sistema es flexible cuando a un aumento de un tanto por ciento de la Renta Nacional corresponde un aumento del tanto por ciento en los ingresos).
- 3.ª Marcada insuficiencia para atender las necesidades fundamentales de un Estado moderno en aspectos tales como educación, infraestructura de transportes, sanidad, desarrollo urbano, etc.

(20) TOQUERO, C. y VEGA, F.: «Política de educación» en el volumen colectivo *Política económica de España*, planeado y coordinado por Luis Gámir, 3.ª edición, Biblioteca Universitaria Guadiana, Madrid, 1975, pág. 475.

(21) Hoy se dispone de una amplia bibliografía sobre el tema. Nosotros remitimos al libro de I. FERNÁNDEZ DE CASTRO: *Reforma educativa y desarrollo capitalista*, Madrid, «Cuadernos para el Diálogo», 1973.

(22) Véase la disposición adicional segunda de la Ley General de Educación de 1970.

(23) Cfr. TAMAMES, R.: «Algunas reflexiones sobre sistema fiscal/sistema educativo», *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 16, abril, 1976, pág. 8.

BIBLIOGRAFIA

BELTRAN VILLALBA, M.: «El gasto público de educación en España» en el volumen colectivo **La Educación en España**, Anales de Moral Social y Económica, vol. 24, Madrid, 1970.

EICHER, J. C.: «Aspectos económicos y financieros de la Educación», en la obra dirigida por M. Debesse y G. Mialaret: **Aspectos sociales de la educación**, vol. II, Oikostau, Barcelona, 1976.

INFORME de la Comisión de **Evaluación de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa**, 1976.

I. N. E.: **La Renta Nacional en España y su distribución**, Madrid, 1974.

M. E. C.: **Datos y cifras de la enseñanza en España**, 1976, tomo I, Estadística M. E. C.

MINISTERIO DE HACIENDA: **Presupuestos Generales del Estado**, años 1940-1975.

PAREDES GROSSO, J. M.: **Macroeducación**, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1971.

ROMERO, J. L. y MIGUEL, A. de: **El capitalismo humano. Ideas para una planificación de la enseñanza en España**. Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1969.

RUBIO LLORENTE, E.: «La Política educativa» en la obra colectivo **La España de los años 70**, vol. III, Moneda y Crédito, Madrid, 1974.

TAMAMES, R.: **Estructura económica de España**, Guadiana, Madrid, 1976.

— **Introducción a la economía española**, Alianza Editorial, Madrid, 1972.

— **La República. La Era de Franco**. Alianza Editorial, Madrid, 1973.

TOQUERO, C. y VEGA, F.: «Política de educación» en el volumen colectivo **Política económica de España**, planeado y coordinado por Luis Gámir, 3.ª edición, Biblioteca Universitaria, Guadiana, Madrid, 1975.

VAIZEY, J.: **Economía de la Educación**, Vicens-Vives, Barcelona, 1975.

— **Economía política de la educación**, Santillana, Madrid, 1976.

— «Problemas de la Economía de la Educación» **Revista de Educación**, números 236-237, febrero-abril 1975.

VELARDE FUERTES, J.: «La Economía», vol. II de la obra colectiva **La España de los años 70**, Moneda y Crédito, Madrid, 1973.

VILLAR MIR, J. M.: **Los presupuestos Generales del Estado y la situación económica**, Discurso pronunciado por el Ministro de Hacienda ante el Pleno de las Cortes el 28 de diciembre de 1975, Ministerio de Hacienda, 1976.