

Por una Ley Marco reguladora de la financiación del sistema educativo

Iniciativa legislativa popular

RAZONES QUE ACONSEJAN LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

Las razones que aconsejan, a juicio de la Comisión Promotora, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley Marco Reguladora de la Financiación del Sistema Educativo, tienen como norte común la preocupación por conseguir que este país y todos sus ciudadanos alcancen el nivel de plenitud en su desarrollo social y humano, contribuyendo a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean efectivas.

El sistema educativo, en su conjunto, desempeña una función social de primera magnitud y en el desarrollo y profundización de la democracia al formar a los individuos y a los grupos para el ejercicio de la libertad, la tolerancia y la solidaridad, en una sociedad axiológicamente plural. Y aún más, las estrategias educativas suponen el mejor instrumento para avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad, sean éstas por razones sociales, de raza, sexo, religión u opinión, se arrastren tradicionalmente o aparezcan con la dinámica de la sociedad.

En la educación se encuentra la clave del futuro desarrollo económico y científico, al diseñar y hacer efectiva la formación integral de las personas, elemento básico para la plena incorporación al mundo de la ciencia moderna e instrumento imprescindible para elevar el nivel de competitividad científico-técnica, con las consiguientes repercusiones, de primera magnitud, en el aparato económico-productivo. La adecuación de la cualificación profesional de los ciudadanos a los requerimientos del mercado de trabajo, cada vez más internacional, que permita hacer efectiva la movilidad y abra nuevas posibilidades a los jóvenes, es una de las principales aportaciones de la educación a una realidad social y económica en permanente transformación. De este modo, la ciencia y la cultura constituyen la mayor riqueza que una nación puede generar; sin duda, la única que vale la pena acumular.

El sistema educativo posee, además, una dimensión política y social capaz de hacer efectivo el equilibrio interterritorial que elimine las desigualdades,, heredadas del pasado, en el desarrollo educativo y cultural, y que han sido causa y efecto, a su vez, de otras desigualdades entre las diferentes comunidades y nacionalidades de nuestro país.

Por estas razones, la Constitución Española encuadra a la educación entre los derechos fundamentales (artículo 27) y reserva al Estado competencias exclusivas en política

científica y normativa básica de educación (artículo 149.1, apartado 30), que se han materializado en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LORU), la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), y sus correspondientes desarrollos legislativos.

La puesta en práctica de las reformas contenidas en la citada normativa exigía un esfuerzo económico suficiente en la cuantía, sistemático en la asignación y sostenido en el tiempo, por lo que fueron muchas las voces que se levantaron poniendo de manifiesto la necesidad de regularlo mediante una Ley de Financiación que garantizase los anteriores extremos. No fue considerada necesaria en aquel momento una norma legal como la solicitada; se estimó suficiente dotar a la LOGSE de una Memoria Económica que acompañaba al Proyecto de Ley, y la LORU, sin embargo, no fue acompañada con un documento similar

Consecuencia de la falta de un compromiso, materializado en norma legal de rango suficiente, ha sido que el tímido crecimiento del gasto educativo experimentado en la segunda mitad de la década pasada está, desde hace tres años, prácticamente bloqueado. Así, el porcentaje de gasto de las Administraciones Públicas destinado a educación se ha reducido desde el 4,5% en 1.990 hasta el 3,5% previsto para 1.994, mientras que el gasto en educación, medido en porcentaje respecto al P.I.B., se ha reducido desde el 4,15% en 1.991 hasta el 4% previsto para 1.994, lo que pone en cuestión la consecución del objetivo fijado en el punto uno, párrafo segundo de la disposición adicional tercera de la LOGSE, relativo a la equiparación de nuestro gasto público en educación con el de los países comunitarios, que se sitúa en torno al 6% del P.I.B.

Además, durante este período se han producido retrasos acumulativos en la aplicación de las reformas. Así, en el caso de la LOGSE se han sucedido 4 calendarios, bien alargando el plazo de finalización del proceso, bien modificando su ritmo de aplicación: el Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo (1.989), la propia LOGSE y la Memoria Económica del Proyecto de Ley (1.990), el Real Decreto 986/1.991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva Ordenación del Sistema Educativo y el Real Decreto 535/1.993, de 12 de abril, por el que se modifica y completa el anterior. La situación de provisionalidad, indefinición y aplazamiento en la dotación de recursos suficientes que de todo ello se deriva, ha tenido su último episodio en el anuncio de un nuevo aplazamiento el 13 de diciembre de 1.993. En definitiva, el calendario de aplicación, que debía finalizar en el curso 1.997-98, tiene previsto su término en el 2.0002.001. Y ello sin tener en cuenta el problema que supone para la programación de la docencia la ruptura del sistema de ciclos, que se produce en el último aplazamiento citado, a pesar de ser este sistema una de las mejoras cualitativas que introduce la LOGSE.

Pero la cuestión no es sólo de plazos y rupturas, sino también de alcance del esfuerzo inversor. En efecto, la Memoria Económica que acompañaba a la LOGSE, considerada insuficiente por diferentes agentes sociales, ha venido incumpléndose en los ejercicios presupuestarios posteriores a la publicación de la Ley. De los cuatro transcurridos desde 1.990 y del proyecto de Ley de Presupuestos para 1.994, actualmente en tramitación

parlamentaria, se desprende que el incumplimiento acumulado es ya del 32,7% en el capítulo de inversiones, al que se suman los incumplimientos sistemáticos de los incrementos previstos en otros capítulos del gasto. La situación económica ha sido el pretendido argumento justificador del desfase. Sin embargo, la Comisión Promotora considera, como lo han hecho diferentes organismos europeos e internacionales, que no es adecuado ajustar el gasto en educación por consideraciones puramente coyunturales o de fase del ciclo económico, ya que **la educación constituye una inversión productiva imprescindible** en cualquier caso y, más todavía, en tiempos de crisis.

Respecto a las enseñanzas universitarias, para las que no hubo ningún compromiso de calendario de aplicación, los desfases de 8 años entre la publicación de la LORU, agosto de 1.983, y el Real Decreto 557/1.991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios, y de casi 10 hasta la puesta en funcionamiento generalizada de las nuevas titulaciones y los nuevos planes de estudios, constituyen elementos inquietantes respecto al futuro de la reforma en este nivel educativo. Por otra parte, y ante la insuficiencia de la financiación pública, la utilización del artículo 11 de la LO-RU. no ha estado orientada tanto a cubrir el objetivo de poner al servicio de la sociedad su capacidad creativa e investigadora, como al de conseguir financiación para el funcionamiento de las Universidades. Las protestas estudiantiles de octubre y noviembre pasados expresaban, en cierto modo, los problemas financieros que atenazan a las Universidades Públicas.

Todos estos retrasos e insuficiencias han derivado en un notable riesgo de deterioro de la calidad de la enseñanza, aumento del fracaso escolar y desfase respecto a los países de la Unión Europea. Un reciente estudio, publicado por Eurostat, sitúa a España en la cola de los países que menos porcentaje de su P.I.B. destinan a enseñanza. Y es que, en el campo de la educación, todo lo que no sea avance es retroceso.

Pero nuestra preocupación aumenta cuando consideramos toda una serie de elementos de carácter nacional e internacional que apuntamos a continuación:

- **El desarrollo científico y tecnológico** está produciendo cambios muy profundos en la estructura productiva y social de todos los países. Cambios muy vinculados a la contradicción que encierra la paradoja del incremento continuado de la productividad: la capacidad de aumentar el volumen de bienes a disposición de los consumidores hasta límites difícilmente pensables hace sólo 20 años, con cada vez menos mano de obra, expulsa del sistema productivo a cantidades crecientes de trabajadores que ven reducida su capacidad de compra. Al mismo tiempo las empresas acumulan excedentes por falta de compradores. El problema no es pues de escasez, sino de distribución.

Pero, además, este proceso desequilibrado y contradictorio tiene otras repercusiones:, contribuye a aumentar el endeudamiento de los sistemas de protección social (cada vez menos cotizan para financiar a cada vez más), genera dualismo social (los que tienen trabajo y los que no lo tienen), potencia los comportamientos insolidarios e incluso racistas vinculados con demasiada frecuencia a la ignorancia (rechazo del "diferente" que viene a "quitarnos" el trabajo) y, en definitiva, constituye un severo ataque al estado del bienestar:

en la práctica y en nombre de la crisis se recortan los gastos sociales y, desde luego, el gasto en educación.

Esta interpretación resulta un tanto corta de vista ya que, como señalábamos antes, el problema es de distribución y los gastos sociales actúan como mecanismo redistributivo. Pero es que, además, y refiriéndonos específicamente **al gasto en educación, la formación de las personas es una inversión a largo plazo** que tiene tanto o más sentido precisamente en tiempos de cambio rápido como los que vivimos, y de ella, contrariamente a lo que algunos afirman, **el principal beneficiario**, siéndolo ambos, no es el individuo, sino **la sociedad en su conjunto**.

La proposición de Ley que promovemos, con su planificación plurianual, pretende precisamente garantizar la continuidad del esfuerzo inversor en materia educativa, como uno de los elementos correctores de la falta de visión a largo plazo que denunciamos.

- **La pertenencia a la Unión Europea** define un campo de juego diferente: el derecho a la libre circulación de trabajadores entre los países miembros será puramente nominal si no dotamos a nuestros ciudadanos de los medios, en este caso cualificación y conocimientos, que hagan realmente posible esa movilidad. Esto sin entrar en la cuestión de la inferioridad de condiciones en que se pueden encontrar, incluso dentro de nuestro propio país, ante otros ciudadanos de la Unión Europea con niveles de cualificación mayores y más adecuados a los requerimientos del sistema productivo.

Por ello, entendemos que la financiación de las nuevas titulaciones superiores y de la reforma de los planes de estudio universitarios, así como la Formación Profesional, reglada y no reglada, no puede estar sujeta a los avatares de la coyuntura económica, sino **garantizada por una firme voluntad política expresada en una Ley como la que proponemos mediante esta Iniciativa Legislativa Popular.**

Las desigualdades de partida existentes en el campo de la educación entre las distintas Comunidades Autónomas, que se traducen en diferencias en el nivel de calidad de la prestación de este servicio público, cuya existencia y sistemas de compensación recoge el Título V de la LOGSE, no admiten paradas en el proceso de su eliminación, ya que constituyen un incumplimiento de los apartados 1º y 18º del número 1 del artículo 149 de nuestra Constitución.

Contribuir a la defensa de esos derechos es objetivo de esta Iniciativa Legislativa Popular, ya que el Plan Nacional previsto en esta proposición de Ley, en cuya elaboración participan los órganos de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, garantiza el equilibrio territorial sostenido temporalmente.

En otro orden de cosas, el papel nivelador de las diferencias sociales que debe jugar el sistema educativo no depende exclusivamente de la adopción de un modelo concreto.

Tanto o más papel juega en este terreno el que los profesionales que desarrollan esta tarea dispongan de una amplia gama de instrumentos y recursos que haga posible el desarrollo de las finalidades que la legislación atribuye a la educación.

En definitiva, la falta de una financiación adecuada puede suponer el fracaso de la adaptación y extensión del sistema educativo, como denuncia la propia LODE refiriéndose a la Ley General de Educación del año 70 y "ritmo parsimonioso de las inversiones públicas" durante su período de implantación. A ese ritmo parsimonioso y la falta de una planificación ajustada alude cuando dice "En ausencia de la adecuada normativa, lo que había nacido como provisional se perpetuó, dando lugar a una situación irregular, falta del exigible control, sujeta a incertidumbre y arbitrariedad...". Sería lamentable que la historia se repitiese y que la incertidumbre y la arbitrariedad se convirtieran en el rasgo fundamental de nuestro sistema educativo por inexistencia de una normativa adecuada como la que proponemos.

En esta situación, entendemos que sólo un compromiso social y político, materializado en una norma legal de rango suficiente puede dar el carácter de continuidad necesario al esfuerzo inversor que la adecuación de nuestro sistema educativo requiere.

Por todo lo que antecede, presentamos esta INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR POR UNA LEY MARCO REGULADORA DE LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO.

Madrid, 23 de diciembre de 1993