

Educación y democracia

II ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL (UCM)

CURSO ORGANIZADO POR LA
FUNDACIÓN EUROPEA SOCIEDAD Y EDUCACIÓN



Comunidad de Madrid

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN

Educación y democracia

JUAN ANTONIO ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA

ÁNGEL JOSÉ GÓMEZ MONTORO

ANTONIO EMBID IRUJO

JOSÉ LUIS GARCÍA GARRIDO

ALFONSO FERNÁNDEZ MIRANDA

PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO

JOSÉ MANUEL DÍAZ LEMA

ISABEL DE LOS MOZOS TOUYA

ESTEBAN GONZÁLEZ PONS

PALOMA MARTÍNEZ

ISABEL BAZO

RAMÓN PÉREZ-JUSTE

CONCEPCIÓN NAVAL

FRANCISCO LÓPEZ RUPÉREZ

FRANCISCO ALTAREJOS

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO

CARLOS RODRÍGUEZ BRAUN

JUAN HERNÁNDEZ ARMENTEROS

Educación y democracia

II ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN
EN EL ESCORIAL (UCM)

CURSO ORGANIZADO POR LA FUNDACIÓN EUROPEA SOCIEDAD Y EDUCACIÓN



DIRECTORES

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO
MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR

SECRETARIA

NAZARETH ECHART



Comunidad de Madrid

CONSEJERIA DE EDUCACION Y CULTURA



COORDINACIÓN EDITORIAL

Mercedes de Esteban Villar

Directora del Instituto de Estudios Educativos y Sociales

SERVICIO DE PUBLICACIONES

Jaime Hevia Ruiz

Javier Fernández Delgado

Gema Recuero Melguizo

Mari Cruz Sombrero Gómez

Beatriz Torres Otero

María del Carmen Acitores Misiego

Esta versión digital de la obra impresa forma parte de la Biblioteca Virtual de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y las condiciones de su distribución y difusión de encuentran amparadas por el marco legal de la misma.

www.madrid.org/edupubli

edupubli@madrid.org

Tirada: 1.500 ejemplares

Edición: 12/2004

© De esta edición:

Comunidad de Madrid

Consejería de Educación, 2004

Alcalá, 32, 28014 Madrid, telf: 91 720 09 52.

© De los textos, cada uno de sus autores

Diseño gráfico: Rafael Cansinos

Preimpresión: Ilustración 10 Servicios Gráficos

Impresión: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid

Depósito legal: M. 50.670-2004

I.S.B.N.: 84-451-2705-5

Printed in Spain

Índice

Prólogo

MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR 9

Presentación

IGNACIO GONZÁLEZ 15

I. LA EDUCACIÓN EN DEMOCRACIA

El derecho a la educación en la democracia española (1978-2004)

JUAN ANTONIO ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA 25

ÁNGEL JOSÉ GÓMEZ MONTORO 29

ANTONIO EMBID IRUJO 39

II. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EUROPEOS

Diferencias fundamentales de los sistemas educativos europeos: claves para el análisis

JOSÉ LUIS GARCÍA GARRIDO 47

III. MARCO CONSTITUCIONAL EUROPEO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El artículo 27 de la Constitución española

ALFONSO FERNÁNDEZ MIRANDA 71

El derecho a la educación en las Constituciones europeas

PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO 91

IV. ESTADO Y SOCIEDAD ANTE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA

Conciertos escolares: análisis constitucional y Derecho comparado

JOSÉ MANUEL DÍAZ LEMA 103

Conciertos escolares: marco legal en el Derecho español

ISABEL DE LOS MOZOS TOUYA 121

Políticas autonómicas y concierto escolar

ESTEBAN GONZÁLEZ PONS 149

PALOMA MARTÍNEZ 157

ISABEL BAZO 167

V. CIUDADANÍA, PLURALISMO Y COHESIÓN SOCIAL

Pluralismo educativo y calidad de enseñanza

RAMÓN PÉREZ-JUSTE 171

¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?

CONCEPCIÓN NAVAL 201

*Libertades educativas e igualdad de oportunidades
en sociedades interculturales*

FRANCISCO LÓPEZ RUPÉREZ 221

FRANCISCO ALTAREJOS 245

VI. LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN

*Perspectivas ante la financiación del derecho
a la educación en libertad*

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO 263

CARLOS RODRÍGUEZ BRAUN 271

JUAN HERNÁNDEZ ARMENTEROS 277

Clausura del Curso

LUIS PERAL 303

Prólogo

MERCEDES DE ESTEBAN VILLAR

Directora del Instituto de Estudios Educativos y Sociales

Por segundo año consecutivo, la Fundación Europea Sociedad y Educación, a través de su Instituto de Estudios Educativos y Sociales, organizó en El Escorial un curso de verano el mes de julio de 2004. Con el título *Educación, diferencias e identidades en las sociedades democráticas. Aproximación al tema desde una educación en libertad*, y gracias al patrocinio de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, el Instituto, concebido como departamento de investigación interdisciplinar de Sociedad y Educación, quiso, una vez más, responder a su doble vocación: el impulso de foros de debate plurales, capaces de aunar diferentes sensibilidades, y la necesidad de abrir nuevas líneas de reflexión sobre la actualidad educativa, desde la aproximación a aquella realidad social que conforma, hoy en día, el tejido de las sociedades democráticas europeas.

Bajo el título *Educación y democracia* se recogen ahora las conferencias que se pronunciaron con motivo de aquella convocatoria, con el fin de hacer partícipe a la opinión pública de la idea nuclear que ha alimentado las tareas de edición realizadas por Sociedad y Educación: aunque los lectores podrán descubrirla más o menos velada en los diferentes enfoques y perspectivas que aquí se abordan, dicha idea de fondo mantiene que en la esencia de la convivencia democrática, se encuentra el equilibrio de los valores fundamentales que inspiran las Constituciones europeas, como reflejo del patrimonio común de la civilización occidental. Y esos valores sólo se transmiten, es decir, se enseñan y se aprenden, a través de la educación de los ciudadanos.

Sin embargo, aunque esto ya es mucho –el deseo de edificar nuestros sistemas de educación y formación sobre un horizonte común de conciliación de valores fundamentales–, no parece, a juicio de los expertos, del todo suficiente. Los valores no sólo se transmiten mediante metodologías y técnicas pedagógicas, más o menos sofisticadas, más o menos acertadas o más o menos merecedoras de revisión, sino que es preciso asegurar, a través de la educación, que sean del todo interiorizados para que los fundamentos de una ciudadanía activa puedan apoyarse en la autonomía, el respeto a todas las creencias, culturas y religiones, el juicio crítico, la participación en la vida de la *polis* y la capacidad de encontrarnos en la consolidación de un proyecto democrático de futuro que aspira a alcanzar el bien común.

En Sociedad y Educación, desde su planteamiento y fines fundacionales, se ha concebido el ámbito educativo como el depositario, junto a la familia, de las relaciones primarias donde se teje el mundo de relaciones de las personas. Además, la calidad de la educación a ambas instituciones encomendada, aunque sin duda de modo diferente, no es sólo la de sus conocimientos, sino la de la concepción de la persona y del mundo que reflejan los valores que transfieren.

La configuración de las actuales sociedades democráticas europeas, plurales y abiertas, la reflexión sobre el concepto de ciudadanía política y moral y la promoción de un sentimiento cívico común en Europa, interpelan a las escuelas y a las familias como instrumentos vigorizadores de los derechos y libertades fundamentales. Recientemente, el documento de reforma presentado por el Ministerio de Educación y Ciencia, *Una educación de calidad para todos y entre todos*, sometido a la valoración de los agentes educativos mientras se escriben estas líneas, abunda en esta idea: “Las ventajas de la educación sólo son comprendidas y deseadas por los alumnos si sus padres y su entorno social se manifiestan decididamente en ese sentido. De ahí deriva la necesidad de reforzar la participación familiar en la vida escolar y la conveniencia de establecer compromisos explícitos entre centros y familias”.

Aun siendo estos escenarios los fundamentales, en nuestra opinión, no son los únicos: los medios de comunicación; los instrumentos tecnológicos que condicionan la interpretación de un

entorno global y multicultural y permiten la creación de nuevas cosmovisiones; el apoyo de iniciativas y organizaciones públicas y privadas que, como la nuestra, han aceptado los retos que plantea la educación del futuro desde diferentes responsabilidades y modos de participación; las recomendaciones y directrices transnacionales que orientan los objetivos futuros de los sistemas de educación y formación, obligan más que nunca a cooperar para alcanzar nuevas metas.

Ese espíritu de cooperación define en gran parte los trabajos actuales y futuros de Sociedad y Educación, cuya misión estriba en la promoción, impulso y defensa de una educación en libertad, que garantice la igualdad de oportunidades al servicio de las personas y de su plena integración social. Desde una inequívoca perspectiva europea, nuestro trabajo procurará mejorar las vías de interlocución con las instituciones europeas; reforzar la colaboración conjunta desde la contribución plural de cuantas voces se dejan oír en el sector educativo; sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de la educación; organizar espacios de coloquio y debate y, finalmente, asesorar tanto a las instituciones educativas como a las organizaciones y empresas que deseen comprometerse con la mejora de la calidad de la educación.

El Instituto de Estudios Educativos y Sociales definió para esta ocasión, con el apoyo de algunos de sus profesores e investigadores, un marco de análisis basado en varios puntos de partida: la primera consideración se centró en que el análisis de las tradiciones educativas y de los modos como se ejerce el derecho a una educación en libertad en los distintos modelos educativos, es un fenómeno reciente. Por ello, marcó como objetivo de este curso una reflexión sobre el tratamiento que este derecho recibe en los países de la Unión Europea y el análisis de por qué, en las sociedades democráticas, el desarrollo de las libertades educativas es una garantía de la igualdad de oportunidades. La segunda consideración, remite a la paradoja de haber encomendado particularmente a la educación garantizar y promover el respeto a las diferencias, y la preservación de las identidades y, sin embargo, los resultados de la aplicación de los sistemas de enseñanza reflejan una inquietante ausencia de flexibilidad en contenidos, métodos, gobierno y coordinación. Por último, pareció

oportuno reflexionar sobre si, en el contexto de las actuales sociedades democráticas, la importancia de garantizar la igualdad de oportunidades salvaguardando a su vez las diferencias y opciones legítimas de los ciudadanos, parece más fácil desde una apuesta por un mayor desarrollo de las libertades educativas.

Algunas de las respuestas a estos interrogantes se ofrecen a los lectores a lo largo de los diferentes capítulos de este libro. Hemos pretendido, sin ser exhaustivos, presentar nuevas líneas de trabajo acerca de la repercusión de las transformaciones sociales en los sistemas educativos y los nuevos retos que éstas plantean; sobre el reconocimiento del derecho a la educación en los distintos ordenamientos constitucionales; sobre la necesaria cooperación entre el Estado y la sociedad en la organización de la enseñanza en España, con especial atención a la fórmula de los conciertos educativos; sobre la relación entre la educación cívica y las políticas educativas y los distintos enfoques que, en el marco de los objetivos fijados en el Consejo de Lisboa, plantea en la actualidad la financiación de la educación. Dejamos a su juicio el haber colaborado al esclarecimiento de aspectos de gran importancia para el futuro de nuestros sistemas educativos y de nuestros sistemas democráticos, tomando como referencia el deseo de conjugar el binomio *educación y democracia* como parte de nuestro progreso social.

La dirección y secretaría del curso, compartida la primera con Miguel Ángel Sancho Gargallo, Presidente de Sociedad y Educación, y con Nazareth Echart en calidad de Secretaria del mismo, propuso a un prestigioso conjunto de ponentes la posibilidad de participar en un foro abierto y plural que contó, desde el principio, con la implicación del Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid, Excmo. Sr. D. Luis Peral. A todos los que firman en este libro y a las personalidades que también participaron en las sesiones, queremos hacerles llegar nuestro más sincero y unánime agradecimiento.

Igualmente, lo hacemos extensivo a la Universidad Complutense de Madrid, en las personas de los Vicerrectores que allí nos acompañaron, María Jesús Suárez y Carlos Andradas, a Juan Ferrera, director de los cursos de verano, y a Concepción Sacristán, coordinadora, por su contribución al logro de estas sesiones.

Además y en última instancia, tanto la disponibilidad del Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid y de su equipo, como la colaboración de su Departamento de Publicaciones, han sido los instrumentos que hacen ahora posible el que puedan difundirse no ya este prólogo, sino las valiosas aportaciones que contienen estas páginas.

Por último, sólo queda señalar, en nombre de la Fundación, nuestro reconocimiento a todos los alumnos que participaron en las discusiones planteadas a lo largo de los cinco días de celebración de estas jornadas. El interés que manifestaron por los temas propuestos, las intervenciones que se produjeron, las diferentes sensibilidades que allí se reflejaron, su sentido práctico y su contraste con la realidad del aula desde el intercambio de experiencias, y su afán de colocar el debate educativo en primer plano, no hacen sino ratificar que nuevos rumbos marcan ya el futuro de la educación en España.

Cada vez más personas confirman que ha aparecido una nueva ciudadanía que adopta perfiles integradores, dialogantes y cooperativos, estilo que esperamos encontrar también, por el bien de nuestra democracia y de nuestra educación, en los responsables de la toma de decisiones y en los portavoces de nuestras asociaciones profesionales de enseñanza. De todos ellos esperamos que reconozcan en la Fundación Europea Sociedad y Educación su propio escenario de diálogo, su contribución a una visión estratégica de la educación en el ámbito europeo, mediante el trabajo investigador e interpretativo de su Instituto, y su espacio de encuentro para afrontar los desafíos de calidad, cohesión social, valores democráticos y construcción europea que tenemos por delante.

Presentación

IGNACIO GONZÁLEZ

Vicepresidente Primero de la Comunidad de Madrid

Hace ya tiempo que los poderes públicos se han responsabilizado de la educación y de sus efectos en lo que se ha llamado “sistemas educativos”. Esta responsabilidad ha llevado a que, gracias a los esfuerzos de los ciudadanos y al continuo impulso de los gobiernos, el acceso a la educación se haya universalizado, convirtiéndose en un derecho básico de todas las personas.

La educación se encuentra hoy en el centro de los desafíos y de las oportunidades de las sociedades del siglo XXI porque, en la Sociedad de la Información y el Conocimiento en la que nos encontramos, las personas son el principal capital, y el conocimiento el factor que las hace ser más competitivas. Por eso, después de haber hecho de la educación un derecho para todos, sin ningún tipo de discriminación, tenemos que plantearnos no ya que nadie quede sin una enseñanza básica, e incluso superior, sino que esa enseñanza sea cada vez mejor y sirva para enfrentarse a los múltiples retos que todos, pero sobre todo los más jóvenes, tendrán que afrontar en el futuro.

Para lograr ese objetivo, el eje central de la gestión educativa no debe centrarse en el aspecto cuantitativo: cuántos colegios, cuántos profesores, cuántos alumnos, etc., sino en los cualitativos: la calidad de la enseñanza que se imparte y la de los medios que se emplean para ello.

La educación de calidad para todos se convierte así en un objetivo necesario para el mejor ejercicio de la libertad individual, la realización personal y el logro de cotas, cada vez más elevadas, de progreso social y económico.

De igual manera, el adecuado ejercicio del derecho a la educación requiere del ejercicio de otro derecho fundamental como es, sin duda, el derecho a la libertad. Libertad de elegir y libertad de enseñar. Nadie hoy debe poner en duda la capacidad de la persona para elegir aquello que considera mejor para él y para los suyos, y en consecuencia debe garantizarse, en el ejercicio del derecho a la educación, el derecho a elegir aquella que se considere mejor para sus hijos. Corresponde por tanto a los poderes públicos garantizar que eso sea así.

Por eso, la educación es un pilar fundamental de la acción del Gobierno de la Comunidad de Madrid. Desde el respeto más absoluto a la igualdad de oportunidades y a la libertad de elección, nuestro objetivo es conseguir una educación de calidad, en la que nuestros alumnos concluyan sus estudios con una formación amplia y rigurosa, que les permita competir y realizarse personal y profesionalmente en cualquier parte del mundo.

Por eso trabajamos cada día en dar respuesta a las necesidades tradicionales, así como a los nuevos retos. Los grandes desarrollos urbanísticos suponen nuevos asentamientos de población, predominantemente joven, a los que hay que prestar servicios y dotar de infraestructuras escolares adecuadas.

También supone un reto importante la escolarización, cada vez más frecuente, de inmigrantes. La inmigración ordenada, legal y adaptada a nuestra capacidad de acogida, supone una oportunidad para nuestra sociedad, que exige esfuerzos de adaptación por ambas partes. La escolarización de inmigrantes nos obliga a poner a su alcance los medios para su completa integración en nuestra sociedad. Nadie puede tener menos derechos o estar condenado a ser diferente por venir de una tradición distinta y, por eso, es necesario que, desde nuestras escuelas, transmitamos a los inmigrantes los valores de nuestra sociedad, el respeto a la libertad y los principios constitucionales. La integración de los inmigrantes en nuestro sistema de valores es la mejor forma de luchar contra su marginación. Pero es también cierto que ello no debe suponer retraso o pérdida en el nivel de formación de los alumnos madrileños.

La Administración Regional está haciendo un importante esfuerzo en este ámbito. En los últimos 5 años, el número de alumnos inmigrantes

ha pasado de 25.000 a 87.000, dándoles una adecuada acogida en nuestros centros, públicos y concertados (26%).

Junto a estos importantes aspectos, el reto fundamental al que nos tenemos que enfrentar es, sin duda, el de la calidad de nuestro sistema educativo. Hoy vivimos en un mundo cada vez más cambiante y los progresivos avances de una economía y de una sociedad basada en el conocimiento, y en eso que ha venido a llamarse globalización, han hecho que se haya acelerado el tiempo histórico.

Todo ello nos obliga a tener muy presente que los estudiantes de hoy van a tener que enfrentarse a un mundo cada vez más exigente y con mayor número de competidores. Un mundo donde las barreras del tiempo, el espacio y la información casi no existen. Por eso, negarles la posibilidad de tener una enseñanza de calidad, y adaptada a esta nueva realidad, es ponerles las cosas más difíciles todavía. Y nosotros no queremos que ello sea así.

La educación es, como decía Cicerón, “el principio en el que descansa la libertad y el engrandecimiento de las sociedades”. Esto, que muchas veces se ha repetido hasta convertirse en tópico, es una realidad que debemos tener siempre presente.

La educación de los jóvenes es la mejor política de futuro. Que esa política sea una realidad es una tarea que incumbe a todos y que requiere el compromiso de la sociedad, y el ofrecimiento responsable de los poderes públicos, de los alumnos y de sus familias.

Si queremos prepararnos para el mañana debemos comenzar hoy. Por eso, para que los más jóvenes puedan prepararse para afrontar el futuro, creo que todos debemos seguir apostando por mejorar la calidad.

Ésa ha sido y ésa es nuestra pretensión. Y por ello hicimos una apuesta decidida por renovar la legislación educativa vigente en nuestro país, y apoyar el desarrollo legislativo de una nueva ley de Calidad Educativa. Lamentablemente, el sectarismo y el uso torticero de la norma lo han dejado de momento en suspenso, prolongando una situación nada halagüeña.

No es mi intención hacer un diagnóstico de la reciente situación de la educación en España, pero permítanme que, a modo de breve ejemplo, señale algunos aspectos, para que podamos hacer una reflexión sobre la misma.

En primer lugar quiero señalar que, tras la aplicación de la LOGSE, España alcanzó un importante nivel de fracaso escolar y un preocupante bajo rendimiento de nuestros alumnos.

En España, y éste es un dato tremendamente grave, el porcentaje de fracaso escolar ha llegado a situarse alrededor del 25%. Quizás no sea conveniente entrar en comparaciones, pero para hacerse una idea de lo que ese dato significa, baste decir que el porcentaje de fracaso escolar en Alemania es de un 7%.

Otro dato que debe hacernos reflexionar es que, a la edad de 15 años, sólo el 60% de los alumnos está matriculado en el curso que teóricamente corresponde a su edad. Podríamos seguir dando argumentos, como que uno de cada cuatro alumnos abandona sin titulación ni cualificación nuestro sistema educativo, pero creo que con estas referencias es suficiente para comprobar que no estamos en la mejor de las situaciones.

Para nosotros esto es muy preocupante y exige tomar medidas ya que, de lo contrario, se condena a los alumnos a un camino sin retorno.

El Gobierno Regional no comparte, como es lógico, esta actitud, y considera que debemos mejorar todo lo que sea susceptible de serlo, sobre todo en asuntos tan importantes como la educación donde todos, absolutamente todos, nos jugamos lo que será España en el futuro.

Para ello, consideramos necesario abordar algunas cuestiones esenciales que inciden directamente en la mejora de la calidad de la educación.

En primer lugar, tenemos que incidir en un aspecto que me parece fundamental, como es la revalorización del esfuerzo personal y la exigencia. Estoy absolutamente convencido de que el esfuerzo y el exigirse a uno mismo y a los demás, es una condición básica para mejorar en todos los órdenes de la vida, y por lo tanto, también lo es para la mejora de la calidad del sistema educativo.

En este sentido, conviene recordar el lema de la Federación de Enseñantes Belga: “si crees que la educación cuesta, prueba con la ignorancia”. Y, efectivamente, educarse y formarse cuesta mucho y requiere de un importante esfuerzo personal, pero la alternativa, la ignorancia, es a la larga un peso insoportable que marca para toda la vida.

No se trata de eliminar las recompensas o el ocio y el entretenimiento de los alumnos, pero una excesiva superprotección y un alejamiento de la consideración del esfuerzo como instrumento indispensable para el logro de los objetivos personales, lleva a un fracaso seguro, en la escuela y en la vida en general, porque sin esfuerzo no hay aprendizaje, y sin aprendizaje no hay progreso.

Este esfuerzo es, básicamente, individual. No cabe ninguna duda de que las circunstancias sociales y familiares son factores de primer orden para propiciarlo, pero el esfuerzo implica una responsabilidad individual que no puede ser sustituida por ningún otro factor.

En segundo lugar, hay otro factor esencial para impulsar la calidad de nuestro sistema educativo: el de orientar el sistema educativo hacia los resultados. La cultura del esfuerzo y la mejora de la calidad están vinculadas a la intensificación de los procesos de evaluación de los alumnos, y del sistema en su conjunto, de modo que unos y otros puedan corregir los errores y orientar los procesos de mejora.

No podemos seguir apostando por unos planes educativos donde rige la filosofía del dogmatismo igualitario, porque ese planteamiento nos ha llevado a confundir la igualdad de oportunidades en el acceso a todos los niveles de la educación, con la igualdad de resultados, lo cual ha generado una desmotivación generalizada, tanto de los profesores como de los propios alumnos, que ven que su esfuerzo no obtiene recompensa.

Uno de los objetivos que debemos alcanzar, es que todos y cada uno de nuestros alumnos obtengan el máximo rendimiento de sus aptitudes, es decir, que se reduzca sustancialmente el nivel de fracaso escolar y mejoren los resultados de la escolarización obligatoria.

Por eso, para que un sistema educativo mejore, se requiere combinar las políticas de recursos, las políticas basadas en los procesos y las políticas basadas en los resultados. Creo que es fundamental incidir en las tres, y no sólo en alguna de ellas.

Sin embargo, en un intento de simplificación extrema, las políticas basadas en los recursos han sido consideradas, con demasiada frecuencia, como las únicas que legitiman una reforma educativa y las que, al final, garantizan la calidad, por el mero hecho de poner más.

Es algo absolutamente obvio que las responsabilidades que la sociedad está trasladando al sistema educativo requieren de una suficiente financiación. Pero también es innegable que esto no es ni suficiente, ni lo esencial.

De hecho, se ha puesto de manifiesto en numerosos estudios que un importante número de países que destinan menor gasto educativo por alumno, obtienen mejores resultados que países que destinan más dinero. En este tema puede hacerse toda la demagogia que se quiera, pero hay que ser consecuentes con las teorías que se formulan, porque podemos caer en la tentación de hacer un discurso que no se corresponda con la realidad.

Por tanto, debemos destinar el dinero que sea necesario para una mejor educación, pero también debemos mejorar en otros aspectos, si queremos hacer de nuestro sistema educativo una referencia que permita a nuestros alumnos desarrollarse con plenas garantías en un mundo cada vez más competitivo.

La orientación de nuestro sistema hacia los resultados nos debe llevar a la introducción de un tercer elemento esencial para impulsar la calidad de nuestro sistema educativo: procedimientos de evaluación, tanto internos como externos. Sin duda, no todo deberá basarse en el resultado, pero la identificación de los errores y los aciertos debe convertirse en un factor fundamental de calidad y de valoración del esfuerzo personal y de sus recompensas, y en un indicador de hacia dónde caminar.

En este sentido de mejora de los procesos y de evaluación debemos centrarnos en algunos aspectos:

En primer lugar, la eliminación de la promoción automática. No es comprensible que los alumnos puedan pasar de un curso a otro sin necesidad de conocer, al menos, las cuestiones básicas de ese curso. Con este sistema no sólo no estamos haciendo un favor a los alumnos, sino que estamos condenándolos a un fracaso que, tarde o temprano, van a tener que asumir. La educación requiere de procesos escalonados de aprendizaje, de tal suerte que, si uno de esos procesos no es asimilado por un alumno, difícilmente podrá aprender el siguiente.

En segundo lugar, es importante que los alumnos se familiaricen con materias que son cada vez más necesarias para desenvolverse en

un mundo global. Me refiero a lo que se ha denominado “educación de futuro”, esto es, la informática y los idiomas. Nuestros alumnos tienen que estar en condiciones de competir con los de los países de nuestro entorno y, para ello, resulta indispensable que logren hablar perfectamente una lengua extranjera que les permita relacionarse, comunicarse y trabajar con el resto del mundo, además de conocer bien su lengua materna.

En tercer lugar, esta preparación de futuro exige estar fuertemente basada en criterios humanísticos, que sirvan de firme soporte a lo anterior. Es necesario un sistema que permita a los alumnos conocer las realidades más cercanas a su entorno, pero también conocer y ubicar situaciones de carácter nacional o universal.

Hay cosas básicas que todo alumno debe saber, y no puede abandonarse el sistema educativo sin dominar ciertos contenidos generales y sin haber recibido una preparación global e integral, independientemente de cual sea la opción que se elija después, ya sea universitaria o profesional.

Por último, y en cuarto lugar, un factor esencial para conseguir la calidad de nuestro sistema educativo es sin duda el fortalecimiento de la función directiva, porque si la sociedad, cada vez en mayor medida, delega responsabilidades en las escuelas, éstas deben tener los medios necesarios para afrontarlas con garantías. Ello implica reforzar la autoridad del profesor en el aula y en el Centro, así como revitalizar el papel esencial de los mismos como educadores integrales de las personas, y no reducirlos a una mera función de trasladadores de conocimientos, que ha llevado en muchos casos a convertirlos en meros asalariados de la enseñanza, en lugar de reconocerles la importante función social que desempeñan, y cuyo adecuado ejercicio ha de serles también exigido con todo rigor.

No quiero terminar sin referirme a uno de los principios que considero más importantes para lograr un sistema educativo de calidad: que éste sea un sistema de oportunidades para todos.

Nuestra sociedad, nuestra economía, en definitiva, el futuro de España, necesita que todos nuestros niños y adolescentes obtengan del sistema educativo las máximas posibilidades de formación y cualificación.

Junto a los esfuerzos de los poderes públicos para procurar la calidad de la enseñanza, se requiere el esfuerzo y la responsabilidad de los alumnos, que deben ser estimulados desde la sociedad, desde la familia, desde el propio sistema educativo, y –cómo no– desde el compromiso y la participación de los padres.

Para ello, los padres deben poder elegir libremente la educación que quieren para sus hijos. Y la obligación de los poderes públicos es, como recoge el artículo 27 de la Constitución, garantizar la libertad de enseñanza y hacer posibles todas las ofertas educativas, ya sean públicas, concertadas o privadas.

La educación sostenida con fondos públicos es sin duda abrumadoramente mayoritaria, si bien es la gestionada directamente por la administración pública la que más recursos obtiene de la Administración Regional: un 80%, frente a un 20% de la escuela concertada.

Sin embargo, a pesar del enorme esfuerzo presupuestario que realiza la Administración Regional, que supone que 8 de cada 10 alumnos de enseñanza no universitaria estudien en centros sostenidos con fondos públicos, creemos que es necesario que no se imponga un único modelo educativo. Por decirlo de otro modo, no compartimos el discurso anticuado y equivocado de quienes mantienen una pugna entre la enseñanza pública y privada.

Nuestro objetivo es lograr la excelencia y la calidad en la educación, cualquiera que ésta sea. Los poderes públicos debemos conjugar todos los medios disponibles para conseguirlo y no renunciar a modelos que funcionan con éxito, y que complementan a la iniciativa pública.

Los padres saben mejor que nadie qué educación quieren para sus hijos y, como ya dije al principio, deben tener la oportunidad de elegirla. El que los padres puedan elegir libremente la educación de sus hijos es un derecho al que las administraciones públicas no pueden poner trabas.

Por eso vamos a ser sensibles a las demandas de los padres, que están expresando a través de sus solicitudes de escolarización que quieren que sus hijos estudien en centros concertados. Más de 7.000 padres han solicitado en primera instancia plaza en un colegio concertado, lo que supone cerca del 70% de las solicitudes.

Por eso también, desde el Gobierno Regional no vamos a dar la espalda a la iniciativa social que quiera constituir nuevos centros concertados, que puedan atender a las demandas no satisfechas, al igual que ya hacemos nosotros con la dotación de centros públicos de gestión directa.

Debemos superar las barreras ideológicas respecto al derecho de la educación para ofrecer a la sociedad un modelo eficaz que favorezca la construcción de una sociedad moderna y de futuro.

En conclusión, nuestro futuro depende de la educación de los jóvenes y creo que, entre todos, debemos mejorar la educación para ganar ese futuro. Creo que ése es, en este momento, un gran reto y una gran responsabilidad.

Desde el Gobierno Regional apostamos claramente por mejorar la calidad de la educación. Apostamos por avanzar y no por retroceder, y sabemos que no podemos equivocarnos porque las consecuencias serían muy graves.

Esperamos y deseamos contar con el apoyo y la comprensión de todos para lograr ese objetivo. Les deseo que este curso que ahora se inicia sea un éxito, y que sus conclusiones nos ayuden a hacer avanzar la educación en la dirección adecuada.

Muchas gracias.

I

LA EDUCACIÓN EN DEMOCRACIA

*El derecho a la educación
en la democracia española
(1978-2004)*

JUAN ANTONIO ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA
Ex Ministro de Educación. Letrado Mayor del Consejo de Estado

Siguiendo la sugerencia de los organizadores, nos convoca aquí el deseo de considerar, a lo largo de un período de tiempo relativamente corto, qué es lo que ha pasado en la educación durante los últimos veinticinco años, qué desarrollos y mejoras se han producido y si han sido o no suficientes. En definitiva, cómo ha madurado la educación en España tras la aprobación y entrada en vigor de la Constitución de 1978 y qué elementos básicos incluye su artículo 27, al que me atrevo a calificar como “parto dificultoso”.

A menudo me he preguntado por lo que ha caracterizado en estos últimos 25 años a las políticas educativas. Yo diría que el *penelopismo*. Aplicado a este terreno, refleja algo muy similar a lo que hacía Penélope, “tejer y destejer” mientras, espantando a sus numerosos pretendientes, esperaba a su amado Odiseo.

Yo pertenecía a UCD cuando se determinó una política educativa, que falleció cristianamente en 1982 para ser rectificada y aplicada durante trece largos años por el Partido Socialista, respaldado por diez millones de votos. Nuevas reformas vinieron desde 1996 con el Partido Popular, que previsiblemente serán también revisadas con nuevas propuestas tras la segunda vuelta del Partido Socialista al Gobierno. Las grandes leyes educativas vigentes se han aprobado básicamente por iniciativa del Partido Socialista, con la notoria excepción de la Ley de Calidad, que ha originado una polémica de sobra conocida y cuya defensa

hemos escuchado hace un momento en la sesión de apertura por boca del Vicepresidente Primero de la Comunidad de Madrid.

Esto del *penelopismo* implica que el discurso en materia educativa ha venido consistiendo en un cierto “revisonismo”, es decir, en una afirmación de lo mal que lo hicieron los anteriores, siempre con vista a dar la vuelta a las cosas. Ahora bien, esto no ha sido lo que ha pasado normalmente en otras áreas de la política, en las que han tenido cabida acercamientos, consensos y entendimientos.

Así, cuando se elaboró la Constitución, por ejemplo, no estaba claro si el sistema económico de España iba a ser de economía de mercado o un sistema económico centralizado. Ambas posibilidades quedaban abiertas. Pero el Partido Socialista, al iniciar su etapa de Gobierno en 1982, consideró que –con ciertas modulaciones– la economía de mercado era la línea más adecuada para el crecimiento y desarrollo de nuestra sociedad. No hubo, pues, giro revisionista de corte *penelopista*.

En materia política europea ocurre algo parecido: puede haber pequeñas correcciones, y un partido puede estar más en el corazón de Europa con franceses y alemanes, o más cerca de los anglosajones y de los Estados Unidos en la política atlántica. También en política energética ha existido una cierta convergencia de los partidos, por ejemplo en el caso de la moratoria nuclear.

Es cierto que en política educativa –y los ponentes me corregirán– ha habido alguna aproximación, conseguida fundamentalmente a través del Art. 27. Pero el desarrollo legislativo en materia de enseñanza no ha gozado de la estabilidad de otras áreas, como demuestra la pluralidad de leyes, a veces bien contradictorias, que jalonan nuestra historia educativa: Estatuto de Centros, LODE, LOGSE, LOPEG, LOCE, etc. Este *penelopismo* sugiere la necesidad de recordar que los intereses de la educación deberían estar por encima de los de partido y procurar delimitar áreas de entendimiento, lo suficientemente claras para que, cuando se produzca una alternancia de gobierno, no se ponga en cuestión todo el sistema educativo.

Por último, y tras las intervenciones que van a seguir a continuación, quiero animar a los asistentes a participar libre y abiertamente en el debate posterior, y a solicitar de los ponentes cuantas aclaraciones se estimen necesarias, ya que el tema propuesto, en mi opinión, así lo merece.

*El derecho a la educación
en la democracia española
(1978-2004)*

ÁNGEL JOSÉ GÓMEZ MONTORO

*Vicerrector y Director del Departamento de Derecho Constitucional
Universidad de Navarra*

Es para mí un motivo de especial satisfacción participar de nuevo en un curso de la Fundación Europea Sociedad y Educación; agradezco a sus organizadores su invitación y, sobre todo, el esfuerzo por crear un foro de calidad en el que puedan analizarse con rigor y con un enfoque plural algunas de las cuestiones más relevantes –y en algunos casos, además, acuciantes– de nuestro sistema educativo. Ya adelanto que no es mucho lo que puedo aportar respecto de los otros dos integrantes de esta mesa redonda, personas que conocen como pocos lo que ha sido la educación en estos más de 25 años, tanto en su vertiente práctica como en el plano de la reflexión teórica. Por otra parte, los ponentes disponemos de un tiempo breve, que debe dejar suficiente margen para un diálogo en el que habrá seguro muchas aportaciones interesantes. Por ello, me quiero centrar en lo que me parece que son algunos de los problemas no resueltos del derecho a la educación, y ello desde la perspectiva de un constitucionalista. Afortunadamente los organizadores han tenido el buen sentido de dedicar varias sesiones del programa a enfoques no jurídicos, que posiblemente son los más importantes.

Aunque quiero detenerme en algunas cuestiones que considero problemáticas (y ello no por un desmedido afán de crítica, sino porque me parece que sesiones como estas no van encaminadas a recrearse en lo

conseguido sino a identificar dónde hay problemas y analizar posibles soluciones), sería imperdonable no reconocer que el balance de estos más de veinticinco años es fundamentalmente positivo. Especialmente positivo, cabría decir, sobre todo si el análisis se hace desde la perspectiva que ofrece nuestra historia pasada: frente a la Constitución ha puesto unas bases sólidas sobre las que construir nuestro sistema educativo. Es verdad que el consenso inicial pareció romperse en algunos momentos en los que el legislador realizó interpretaciones sesgadas de algunos de los contenidos del art. 27 de la Constitución pero, como con frecuencia se ha puesto de relieve, el Tribunal Constitucional ha realizado una importante labor en la tarea de establecer criterios precisos sobre cómo compaginar las libertades educativas con las exigencias del derecho a la educación, y las libertades de los padres y titulares de centros con las indeclinables funciones que competen a los poderes públicos. Al mismo tiempo ha limitado, cuando ha sido necesario, los excesos en que a veces ha incurrido el poder político. El resultado ha sido la plena escolarización y una convivencia de centros públicos y privados menos problemática de lo que algunos podrían –o querrían– pensar.

Hecho este reconocimiento, no puede sin embargo desconocerse que existen algunos aspectos de nuestro sistema educativo que arrojan más sombras que luces. Quizás el más relevante de ellos es –al menos por lo que nos dicen diversos estudios– el de la calidad de la educación. Se trata de un problema que, por otra parte, no es sólo de nuestro país. Pienso que la falta de formación y preparación de los jóvenes va más allá de la educación, al menos entendida como la formación que se imparte en los centros de enseñanza (y quizás parte del error esté en pensar que todo se puede arreglar legislando, o que se delegue en la escuela una labor que primariamente corresponde a los padres). Sin embargo, no es ésta una cuestión que deba abordarse en una Mesa redonda enfocada más bien a las cuestiones jurídico–constitucionales.

Pero también desde esta perspectiva existen algunas sombras: y es que el derecho a la educación sigue siendo objeto de no pocas batallas ideológicas. Es cierto que el debate político no es malo, y que en una sociedad plural es lógico que las distintas opciones políticas aporten soluciones diversas a algunos problemas, pero la impresión es que no pocas veces no termina de asumirse con todas

sus consecuencias el marco constitucional. Ésta es la impresión que se tiene, al menos, cuando se comprueba cómo todo cambio de partido del gobierno ha llevado consigo sus correspondientes reformas educativas, reformas que se han hecho habitualmente sin consenso y con un ruido en los medios de comunicación que no beneficia nada la búsqueda de soluciones en un tema en el que la sociedad en su conjunto se juega mucho. Por otra parte, algunas de las cuestiones educativas se han utilizado como arma arrojadiza frente al adversario político, y no pocas veces se siguen planteando en términos de confrontación las relaciones entre enseñanza pública y enseñanza privada o se utiliza el concierto educativo como arma de presión política. Es verdad que las reformas legislativas no han cambiado en lo esencial el sistema diseñado a lo largo de la década de los ochenta, y que, como ya he destacado, algunos excesos de los poderes políticos han sido reparados por la jurisprudencia de los tribunales (y el papel en este ámbito tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo ha sido muy relevante), pero no parece que una situación así sea la ideal.

De hecho, estos cambios legislativos no se han producido en el desarrollo de otros derechos fundamentales, tampoco en aquellos que ideológicamente podían ser más problemáticos. Por citar sólo algunos ejemplos, la ley de protección de los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen sigue siendo, sin grandes modificaciones, la aprobada en 1982; de 1983 es la ley que regula el derecho de reunión y por lo que se refiere al derecho de asociación, la ley de 1964 ha estado en vigor –salvo lo que era incompatible con la Constitución– hasta la reciente Ley Orgánica 1/2002. Pero incluso otros derechos que podrían prestarse más a lecturas muy ideologizadas como la libertad sindical, la libertad de empresa o el derecho de propiedad, tienen un status relativamente pacífico.

Quizás parte de los problemas derivan de que el art. 27 CE incluye, si se me permite hablar así, una arquitectura un tanto complicada: de un lado, proclama un derecho prestacional; a la vez, se garantiza un derecho de libertad con varias manifestaciones (creación de centros, elección por parte de los padres de la formación que quieren para sus hijos); y todo ello haciendo efectiva una verdadera igualdad de oportunidades. Hay, además, importantes títulos de intervención

de los poderes públicos, a quienes se encomienda la programación general de la enseñanza, la inspección y homologación del sistema educativo, etc., existiendo por otra parte un reparto de competencias no siempre pacífico entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y por si fuera poco, la consecución de dichos objetivos requiere de abundantes fondos públicos, con frecuencia no disponibles en las cuantías que serían deseables.

Más allá de las circunstancias coyunturales que influyeron en la redacción del Texto constitucional, esa pluralidad de contenidos –ese carácter “pluridimensional” del que con alguna frecuencia se habla– es una consecuencia necesaria de los distintos bienes e intereses que concurren en la educación y que, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, se hallan en una “estrecha conexión... derivada de la unidad de su objeto” (STC 86/1985, FJ 3º). Y creo que aquí está una de las claves del art. 27 de la Constitución: aunque necesariamente haya tensiones, el sistema sólo funciona –o al menos sólo funciona de manera constitucionalmente adecuada– cuando se integran las tres dimensiones de los derechos educativos. Toda visión reductiva en este ámbito lleva, políticamente, a romper con la voluntad del constituyente, y jurídicamente, a ignorar algunos de los principios más importantes y sobre los que existe un acuerdo generalizado de interpretación de la Constitución: me refiero a los principios de unidad de Constitución y de concordancia práctica (formulados hace ya tiempo por K. Hesse y asumidos por nuestro Tribunal Constitucional), que exigen del intérprete el esfuerzo por integrar los valores en tensión, sin sacrificar unos en beneficio de otros.

A grandes rasgos, pienso que puede afirmarse que la dimensión prestacional no presenta especiales problemas en sí misma: hoy día todo niño en España, también los de los inmigrantes que se encuentran en situación irregular, tiene una plaza escolar. Existe sin duda el reto de mejorar la calidad de la educación y la necesidad de buscar medios para prestar la atención muchas veces grande que requieren los hijos de inmigrantes. Y ahí todos los actores sociales y políticos, también desde luego los titulares de centros privados, deberían estar suficientemente implicados.

Mayores dificultades parecen plantearse en la práctica para compaginar las libertades educativas con la garantía de la igualdad

de oportunidades. No son pocos los que entienden que esa verdadera igualdad sólo se da si todos los centros son públicos. Pero, además de que en la práctica no todos los centros públicos imparten una educación de igual calidad, ese sistema no es el querido por el constituyente que, si bien ha apostado por la igualdad, lo ha hecho de manera no menos intensa por la libertad de creación de centros y de elección. Y para que ambos derechos puedan coexistir, es sin duda imprescindible la financiación pública: si se quiere garantizar una posibilidad efectiva de elección, en plano de igualdad, entre centro público y privado, es necesario que éste reciba los oportunos fondos públicos. Diversas son sin duda las formas de llevar a cabo esa financiación, que lógicamente deberá ir unida a una demanda efectiva (lo que, por cierto, impide ver en la financiación pública de centros privados un privilegio para éstos). En España se optó por el sistema de concertos, al que se dedicará una jornada entera de este Curso. Se trata de un modelo que ha servido y que pienso puede seguir siendo útil, aunque no pueden obviarse algunos problemas. Uno de ellos, en el que no me voy a detener, es la necesidad de que efectivamente la financiación pública cubra los gastos reales. Querría, sin embargo, aludir a otra cuestión, sin duda más doctrinal pero que tiene importantes consecuencias prácticas. Me refiero a la tendencia que se aprecia en algunos autores a entender que el centro concertado, precisamente por recibir fondos públicos, debe tener un régimen muy similar al de un centro público. La verdadera división sería, entonces, la que existe entre centros financiados con fondos públicos y centros financiados con fondos privados.

Este planteamiento es, desde luego, cuestionable: primero, porque llevado al extremo podría conducir a un cierto abandono de los centros privados, que sin duda tienen también que ser fiscalizados por las autoridades educativas aunque no reciban dinero público. Pero, sobre todo, puede implicar limitaciones no deseables de los centros concertados. La Constitución sólo se refiere a los centros financiados con fondos públicos –estableciendo una cierta equiparación entre colegios públicos y privados– en relación con la participación de padres, profesores y alumnos. Más allá, y salvando las medidas de coordinación que sean necesarias, la percepción de dinero público no puede servir de pretexto para impedir una verdadera libertad de

elección por parte de los padres o para obstaculizar que, de acuerdo con los criterios objetivos que el legislador establezca, el centro pueda efectivamente seleccionar a aquellos alumnos que, en su caso, compartan su ideario. La pretendida equiparación de todos los centros financiados con fondos públicos olvida que en este caso la financiación no busca la igualdad de oferta, sino la igualdad de oportunidades en un sistema plural, y que el derecho a la educación tiene que ver con otras libertades: de expresión, ideológica, religiosa, derecho de los padres a elegir la formación moral de sus hijos, etc. Si el dinero público se emplea para justificar la uniformización más allá de lo razonable, se está rompiendo el equilibrio y no se está respetando el *telos* del art. 27 CE. Además, debe pensarse que lo que está en juego no es sólo, y ni siquiera principalmente, el derecho del titular del centro a establecer su ideario o a gestionarlo de la manera que estime más oportuna: se trata, antes que ello, del derecho de los padres que han elegido un tipo de educación y, muchas veces, un ideario.

Es evidente que esto no quiere decir que los centros privados, máxime si reciben fondos públicos, puedan hacer lo que quieran. A las autoridades educativas les corresponde el ineludible deber de garantizar que todo centro educativo cumple los requisitos legalmente previstos, así como un respeto escrupuloso de los derechos fundamentales y principios constitucionales, tal y como exige el art. 27.2 CE. Se les deberá exigir, igualmente, que colaboren en tareas como la inserción de los niños inmigrantes, etc.

Existen, sin embargo, síntomas de que esto no siempre se entiende así, y permítanme que me limite a la enumeración sucinta de algunos de ellos, sin que por la premura de tiempo pueda tratarlos con el detenimiento que sin duda requieren.

Sigue siendo más habitual de lo que sería deseable la contraposición entre enseñanza pública y privada, como si no se tratara de fórmulas complementarias

Desde algunos sectores se insiste machaconamente en que la enseñanza pública mejoraría si no fuera por los fondos que se destinan a la enseñanza privada. Y ello sin que se aporten estudios mínimamente serios que lo demuestren; es más, el dato real es que el puesto escolar en un centro concertado cuesta menos que en un centro público.

Aunque deba entenderse en el marco del debate político en que se producen, no deja de ser grave –y representativo de una cierta mentalidad– el que en ciertas campañas electorales –especialmente de ámbito autonómico– el concierto se venga utilizando como arma arrojadiza, o se anuncie la supresión de los existentes en determinados centros por razones meramente ideológicas y al margen del cumplimiento o no de los requisitos legalmente exigidos.

Más grave es la plasmación de esta mentalidad en algunas regulaciones recientes en al ámbito autonómico que, por vía reglamentaria y con dudoso soporte legal, reducen el derecho a la elección del centro a un derecho a expresar las preferencias y dejan a la Administración la adjudicación de los alumnos a los centros, muchas veces sin asegurar que haya un contacto previo entre el colegio y el alumno y sus padres.

Entiendo que estos planteamientos no son ni respetuosos con la Constitución ni acordes con las previsiones de los Tratados internacionales, que apuestan ineludiblemente por conjugar las competencias del Estado con los derechos de los padres y la libertad de creación de centros docentes. La Constitución consagra unas libertades que, en cuanto tales, no pueden verse –o al menos no deben considerarse así ni por los actores políticos ni por los aplicadores del Derecho– como un mal menor o como algo sospechoso. Se trata de verdaderos derechos fundamentales, vinculados con la dignidad de la persona y su libre desarrollo, que deben hacerse plenamente efectivos por los poderes públicos, sin que de su ejercicio puedan derivarse consecuencias negativas de ningún tipo (siempre, claro está, que se respeten los valores constitucionales y los derechos de los demás).

Se argumenta con frecuencia que se trata de dinero público y que éste no está para satisfacer los intereses privados. Pero no puede olvidarse que el art. 27.9 de la Constitución contiene un mandato –“ayudarán”– y no una simple posibilidad; mandato que se justifica por el papel que los centros privados prestan a la sociedad y a la libertad de elección constitucionalmente garantizada. Por otra parte, si bien es verdad que los fondos públicos no están para financiar los “caprichos” privados, no lo es menos que, en un Estado democrático y Social, quienes los administran no pueden ignorar las preferencias sociales,

máxime cuando vienen constitucionalmente avaladas y protegidas de la manera más reforzada: como un verdadero derecho fundamental. Se debería, por ello, hacer un uso “apolítico” de tales fondos, objetivo este que, en mi opinión y por las razones expuestas, está en buena medida por conseguir; así parecen evidenciarlo, al menos, los márgenes de decisión que tienen las administraciones educativas autonómicas según las fuerzas políticas que las controlan. Ya he señalado que no debe olvidarse que con el dinero público no se trata de favorecer tanto a los titulares del centro, como la libertad de elección con igualdad de oportunidades por parte de los padres. Habrá que garantizar que el colegio concertado no se convierte en un negocio, pero hay que buscar al mismo tiempo un sistema que permita la igualdad efectiva en la elección en función del carácter propio del centro.

Entiendo que esa posibilidad de financiación de los centros privados que cumplan los requisitos legalmente previstos, en nada puede incidir negativamente en los centros públicos. Si con frecuencia la demanda es superior en el primer caso, lo que habrá que afrontar de manera ineludible es cómo garantizar la calidad en la enseñanza pública. Los ciudadanos tenemos derecho a exigir que ésta funcione de manera adecuada, al menos por dos razones: primero, porque la pagamos con nuestros impuestos; segundo, porque nadie que quiera una enseñanza neutra y pública debería tener por qué llevar a sus hijos a colegios privados por falta de calidad en los públicos.

El art. 1.1 de la Constitución proclama el pluralismo como uno de los valores superiores del Estado, y como ha escrito A. Fernández-Miranda con expresión especialmente atinada, “la realidad de una sociedad pluralista muestra que no hay ciudadanos distintos porque haya escuelas diferentes, sino cabalmente todo lo contrario: hay escuelas distintas y partidos políticos distintos, y medios de comunicación distintos... porque hay ciudadanos con diversas percepciones de la existencia”. Es necesario que todos hagamos un esfuerzo para sacar la educación del centro de las batallas políticas. Hace un año proponía en este mismo contexto la necesidad de un pacto de Estado en materia de educación. Cuando lo hice, pensé que podía sonar a tópico. Hoy estoy más convencido: a la larga, nos jugamos más que con la justicia, las pensiones o el terrorismo, por señalar los ámbitos en

los que este tipo de pactos se han producido. Esta idea no es, por otra parte, especialmente original. En un artículo publicado en *El País* el 15 de septiembre de 1981, quien hoy asume las funciones de moderador en esta mesa (Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona) señalaba ya “la conveniencia de alcanzar pronto un auténtico pacto escolar. Las líneas maestras de ese posible pacto están en la Constitución, que proclama al mismo tiempo la libertad de enseñanza, la gratuidad de la enseñanza obligatoria y la participación de todos los sectores de la comunidad escolar”. Y el pasado 17 de abril, Roberto Rey, Director del Centro de Innovación Educativa y antiguo miembro de la Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado, publicaba en ese mismo medio un artículo que llevaba precisamente por título “la necesidad de un pacto escolar en España” y en el que afirma que “es preciso convertir la educación en un asunto de Estado, lo que implica conseguir una ley para todos y no sólo para el partido gobernante”.

Deberían ponerse los medios para que no vuelvan a producirse situaciones de desconcierto como las que hemos vivido en España en los últimos años. Por encima de quiénes tengan la culpa (si los que hicieron una ley sin conseguir un amplio consenso o los que por ello han paralizado su aplicación de forma un tanto traumática), al final quien paga los platos rotos es el sistema educativo y, en última instancia, los que son menos culpables y sin embargo se convierten en verdaderas víctimas: los alumnos y alumnas que llenan nuestros colegios. Nada más. Muchas gracias.

*El derecho a la educación
en la democracia española
(1978-2004)*

ANTONIO EMBID IRUJO
*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza*

Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona, moderador de esta mesa redonda, escribió un artículo en 1981, cuando era Ministro de Educación, cuya aportación relativa al valor supremo de la libertad y de la tolerancia en el ámbito de la enseñanza sigue estando de plena actualidad. En aquel tiempo, yo entregaba a la imprenta mi libro *Las libertades en la enseñanza* (Tecnos, Madrid), que fue publicado a comienzos de 1983. Así que, mientras Juan Antonio Ortega gestionaba la enseñanza, yo pensaba sobre lo que él gestionaba y escribía. Y creo que, del mismo modo que su artículo sigue siendo actual, también creo que son plenamente vigentes las ideas fundamentales del libro que yo escribí entonces en torno al nacimiento de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, tres o cuatro años antes de la LODE, ideas que son un canto a la libertad, a las libertades en la enseñanza.

Comenzaré polemizando con mis compañeros de mesa. Ellos han dicho, con una imagen muy feliz: “No seamos como Penélope, no empecemos a tejer para después destejer”. Mi opinión es que no han cambiado tantas cosas en estos algo más de veinticinco años transcurridos desde el comienzo de la vigencia de la Constitución, que no hay tanto tejer y destejer en el ámbito de la enseñanza.

En primer lugar, es preciso observar que, en estos veinticinco años, han gobernado todos los partidos políticos con significación.

Primero la UCD, que hizo aprobar la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares de 1980. A continuación gobernó el PSOE, durante casi catorce años. En este periodo sustantivo, en el campo de la educación no universitaria, se elabora la LODE (1985) y luego la LOGSE (1990), y más tarde una pequeña matización de la LOGSE (con la LOPEG de 1995), y en el ámbito universitario se aprueba la Ley de Reforma Universitaria de 1983. Después gobierna el PP, durante ocho años, que en el ámbito universitario aprueba la LOU (2001), que deroga la Ley de Reforma Universitaria de 1987, y la Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza (2002) en el no universitario.

En mi opinión, en lo sustancial, no se han producido cambios relevantes desde 1985 en el ámbito no universitario, y desde 1987 en el ámbito de la universidad.

Contempladas así las cosas veinticinco años después, creo que ahí está la clave del asunto. Pienso que las discrepancias legítimas en una sociedad plural no afectan a lo que es realmente sustantivo, básico, en el ordenamiento jurídico de la enseñanza. Seguimos hablando de centros concertados, que son un “invento” de la LODE de 1985. Parece conveniente recordar que antes de 1985 la enseñanza privada era una enseñanza subvencionada. Eso quiere decir que el mecanismo de relación entre el poder público y el titular del centro privado era la subvención, es decir, una prestación que el poder público otorga “graciosamente”, porque quiere; nadie tiene, en principio, derecho a ella, se otorga periódicamente y se puede perder en cualquier momento. Y ése es el mecanismo de relación entre el poder público y los titulares de las escuelas privadas que reciben fondos públicos –porque hay otras que no los reciben– hasta 1985. El cambio que la LODE introduce en 1985 es el de la aparición de los centros concertados. A partir de ese momento, la relación entre los titulares de las escuelas privadas y el poder público va a ser un concierto, es decir, un contrato, según la herencia francesa, cuya Ley llamada Debré (por el Ministro que la apadrina) de 1959, es la creadora del mecanismo de relación contractual entre el titular de la escuela privada y el poder público que influye poderosamente sobre la LODE de 1985.

Y esa regulación de los centros concertados sí que es fundamental y básica, sí que supone una línea de clara separación entre la situación de la enseñanza privada antes y después de la LODE. Un concierto

representa un pacto, un contrato, durante un periodo de tiempo, con unas causas muy tasadas de rescisión de ese concierto –de ese contrato–, y que da, sobre todo, un mecanismo de seguridad económica al titular de la escuela privada, que antes carecía del mismo.

En 1985 surge, a mi parecer, otro gran concepto educativo: el de programación de la enseñanza, otra creación de la LODE, con algunos antecedentes anteriores más sutiles. Programación significa que los poderes públicos planifican la enseñanza, y planificar la enseñanza significa ordenar las necesidades educativas y adoptar las resoluciones correspondientes. Dentro de la programación de la enseñanza está toda la enseñanza sostenida con fondos públicos, tanto los centros públicos como los centros concertados.

La idea de programación está también muy vinculada a la financiación de la enseñanza privada. Los presupuestos públicos no son ilimitados. Esto implica que hay que elegir, y esa elección se articula en torno a la programación de la enseñanza, de tal forma que lo que surge también a continuación es una distinción procedimental entre la autorización de un centro estrictamente privado y la autorización de un centro privado que pretende ser concertado. ¿Por qué? Pues por algo tan simple como que tienen que existir fondos públicos, que los fondos públicos no son ilimitados y que pueden existir –de hecho existen– muchos peticionarios de esos fondos públicos, que desean que su centro sea concertado. Por tanto, hay que elegir. Y, en consecuencia, es necesario aportar una serie de criterios por los que un centro privado merece el concierto o no. El mecanismo administrativo de actuación distingue entre un procedimiento específico, para autorizar simplemente un centro privado, muy simple, y un procedimiento más complejo, porque se trata de decir si ese centro va a tener o no derecho al concierto económico.

Señalo todo esto porque, en mi percepción, no nos alejan tantas cuestiones y después de todos estos años seguimos moviéndonos en torno a los mismos conceptos, que nadie ha modificado decisivamente: el concierto, el contrato, el pacto, el pacto jurídicamente sostenible y en torno al cual se articulan los derechos, y la intervención del poder público, fundamentalmente en torno a un mecanismo, la programación de la enseñanza, que no es sino la consecuencia de otros dos conceptos, éstos ya constitucionales: los de inspección y

homologación del sistema educativo, que el artículo 27 de la Constitución atribuye como competencia a los poderes públicos.

Con respecto a la Universidad, al margen de la polémica política y de las manifestaciones en la calle que se vivieron últimamente, no advierto distinciones fundamentales, con la característica de esencialidad, entre la LOU, de 2001 y de gobierno de mayoría popular, y la LRU, de 1983 y promovida por un gobierno de mayoría socialista. No existen dos concepciones absolutamente separadas acerca de la Universidad o del sistema de enseñanza superior en España y que, hipotéticamente, estuvieran reflejadas en dichas Leyes. En mi opinión, lo que sí es realmente decisivo y marca un antes y un después en el sistema universitario, es la traslación a la Ley de Reforma Universitaria de 1983 del principio de la autonomía universitaria configurado como derecho fundamental (tal y como nos diría el Tribunal Constitucional en 1987) por el art. 27.10 de la Constitución.

La LOU de 2001 no instaura un sistema universitario radicalmente distinto en tanto en cuanto sigue vinculada, como no podía ser de otra forma, a las concepciones y presupuestos de la autonomía universitaria. Es claro que adopta determinadas modificaciones específicas dirigidas a la forma de selección del profesorado o a la elección del Rectorado. (Por cierto que –en mi libro *Hacia una nueva universidad*, Tecnos, Madrid, 2002– me he manifestado a favor de un sistema de habilitación previa, sí, pero notablemente distinto de aquél que luego instaura la LOU). En cualquier caso, lo que no distingue radicalmente a un sistema universitario es el hecho de que al Rector se le elija o no por sufragio universal. Lo que sí es sustantivamente importante –e insisto en la idea– es el principio de autonomía universitaria, que en contestación y en respuesta a lo que dice el Art. 27.10 de la Constitución, se pone en marcha en 1983, y a partir de ese momento marca la impronta de lo que significa la relación entre la universidad y el Poder público.

Y no advierto distinciones porque estamos todos presididos por una idea de derechos fundamentales y de libertades en el benemérito y nunca suficientemente ponderado Art. 27 de la Constitución, al que en realidad dediqué yo mi libro *Las libertades en la enseñanza*. Creo que es un artículo absolutamente perfecto (con el grado de perfección que, obviamente, pueden alcanzar las creaciones humanas,

y que debe ser juzgado siempre de una forma temporal), formulado respondiendo a la historia de nuestro país. A mi juicio, las distinciones y las polémicas actuales se explican en muy buena medida en función de una historia educativa española más que azarosa. Cuando pienso en la educación del 2004, de 1994 o de 1984, tengo que recordar necesariamente cómo se construye la educación en el siglo XIX; qué es lo que significa la Ley Moyano de 1857; por qué hasta 1900 no se crea el Ministerio de Instrucción Pública y de Bellas Artes; por qué se acuña en nuestro país esa frase tan absolutamente espe-luznante de “pasar más hambre que un maestro de escuela”, y que recuerda cómo hasta 1902 el sueldo de los maestros de escuela no es asumido por el poder público.

En ese sentido de referencias históricas me parece muy conveniente recordar cómo José Álvarez Junco, en su libro *Mater Dolorosa*, Premio Nacional de Ensayo, explica la azarosa construcción del concepto de nación en el siglo XIX, entre cuyos fallos figura la deficiente construcción de dos cuestiones básicas: no hay un servicio público de la educación, es decir, no se construye una educación nacional, y no se construye tampoco un ejército nacional.

En otro orden de consideraciones, es claro que nos encontramos ante una visión de la educación en España que no puede circunscribirse a los límites de nuestro país, a estos cuatrocientos setenta mil kilómetros cuadrados. En la actualidad, nuestra educación tiene que orientarse hacia Europa, lo que significa compartir plenamente estos movimientos de creación en el ámbito universitario del espacio europeo de educación superior. Además, ese espacio europeo, dificultoso de recorrer, significa también participar de ciertas doctrinas generales, en muy buena medida presididas por la idea de libertad. Como jurista, leo regularmente la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, particularmente la jurisprudencia recogida a partir de la Convención Europea de 1950 en el artículo segundo del Protocolo específico del 52, dedicado al derecho a la instrucción, y observo ciertas líneas de unificación en cuestiones concretas que pueden plantearse en nuestro país en cualquier momento.

Creo que es muy importante leer en este momento la jurisprudencia del Tribunal Europeo, para conocer cómo se han resuelto en relación a otros países algunas cuestiones que, antes o después, se

van a plantear también en España: los signos externos religiosos y la educación, la inmigración y la educación, el laicismo, etc. Y, si hablo de Europa, no hablo sólo desde el ámbito del espacio europeo de educación, sino desde la perspectiva de la solución jurídica a numerosos problemas sociales. En el ámbito educativo la libertad tiene sus riesgos y la libertad no lo es todo.

En el último Informe del Consejo y de la Comisión Europea sobre *Educación y Formación 2010*, se comparan los sistemas educativos de los quince estados de la Unión con los diez países adheridos y se observa que estos últimos cuentan con unos sistemas educativos notablemente mejores –desde el punto de vista de la calidad de la educación– que el resto de los europeos, lo que implica una modificación sustancial de las estadísticas manejadas hasta la fecha.

En determinadas cuestiones en España queda un largo camino por recorrer. Por ejemplo, y según los datos proporcionados por este Informe en relación al porcentaje de la población de 18 a 24 años que sólo ha realizado el primer ciclo de los estudios secundarios, resulta que en la Unión Europea ese porcentaje es de un 18,8%; en los países adheridos sólo el 8,4%; en la Unión Europea más países adheridos de un 6,4, con la consiguiente modificación del conjunto; mientras que en España nos encontramos con un 29%, distinguiendo la situación entre las mujeres, de un 22%, y de los hombres, con un 35%. El porcentaje de personas mayores de 22 años que han concluido al menos el ciclo superior de la enseñanza secundaria es el siguiente: Unión Europea, 75,4%; países adheridos, 90,1%; Unión Europea más países adheridos, 78,7%; España 66,6%. Es obvio, por lo tanto, que desde estos prismas comparativos tenemos un largo trecho por delante en nuestro país.

Y, finalmente, fijémonos en la inversión en recursos humanos. En la Unión Europea, el gasto público en educación, como porcentaje del Producto Interior Bruto, es del 4,94%; en la Unión Europea más países adheridos, también del 4,94%; en España, 4,43%, es decir, medio punto de diferencia. Quiero llamar, sin embargo, la atención respecto a estas cifras, sobre las que podrían intentarse esfuerzos comparativos siempre de interés: en Alemania, 8,38%; Francia, 5,83%; Italia, 4,58%; Portugal, nuestro vecino, 5,74%.

Quedan muchas otras cuestiones que inciden muy directamente en la construcción de un sistema educativo nacional: por ejemplo, el tema de la relación entre las Comunidades Autónomas y el Estado con sus respectivas atribuciones competenciales; la integración en la escuela de las minorías sociales; los problemas específicos de la escuela concertada y su financiación; y la calidad del sistema educativo, por citar algunos. Menciono todas estas cuestiones porque sin duda habrán de ser tenidas en cuenta en los debates sobre la educación que tendrán lugar en este Curso.

Siendo nuestra educación una realidad compleja, quiero concluir reafirmando en el sentimiento ya expresado acerca de mi confianza en la educación tanto en su presente como en su futuro, insistiendo en que no es tanto lo que separa las distintas concepciones políticas y educativas predominantes –al menos en lo que considero aspectos esenciales y básicos– y que, en todo caso, los puntos de conflicto y separación pueden explicarse claramente en una determinada herencia histórica española, cuyos puntos más negativos es interés de todos superar. Desde ese punto de vista, las ideas de libertad y tolerancia con las que inicié esta breve intervención, me parece que deben ser los conceptos supremos de referencia y las guías que deberían conducir la actuación en todo momento del Legislador y de los Poderes públicos en general.

II

**DIFERENCIAS Y SIMILITUDES
EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EUROPEOS**

*Diferencias fundamentales
en los sistemas educativos europeos:
claves para el análisis*

JOSÉ LUIS GARCÍA GARRIDO
*Catedrático de Educación Comparada
Universidad Nacional de Educación a Distancia*

El tema que los organizadores de este curso me han encomendado no es fácil de abarcar en tan escaso tiempo. Menos mal que su subtítulo, enlazándolo con la temática general que va a ser tratada a lo largo de la semana, me ofrece la oportunidad de ceñirme a algunos aspectos fundamentales de esas diferencias que, en principio, son muchas y en ocasiones profundas. Para no perder más tiempo en preámbulos, les diré que voy a buscar esas diferencias en los aspectos que, a mi juicio, hacen particularmente referencia a la calidad de la educación, es decir, a los elementos que constituyen esa calidad o, por lo menos, parecen constituirla. Se trata, en definitiva, de aquellos aspectos diferenciales que la gente valora mucho, y que dicen ser fundamentales a la hora de entender cuál es la calidad de los sistemas educativos.

En primer lugar, conviene recordar que cuando se habla de diferencias se supone que también existe toda una panoplia de similitudes, pues no pueden darse las unas sin las otras. Quizá convenga, en consecuencia, comenzar refiriéndose a éstas últimas. Los sistemas educativos europeos tienen bastantes puntos en común; tienen un sustrato común, que nos permite ver después sus diferencias. Deberé aludir por eso, en primer término, a algunas líneas históricas que nos muestren esos rasgos comunes y la aparición posterior de signos diferenciales. Después pasaré a hablar de diferencias estructurales, a las

que se da a menudo más importancia de la que realmente tienen. Distinguiré en concreto, al hablar de ellas, entre estructuras organizativas y estructuras académicas; mientras que las primeras aluden a rasgos de ordenamiento político y administrativo, las segundas se centran en los estrictamente académicos, tales como la división de las escuelas en niveles, los planes de estudios, etc. Tras las diferencias estructurales deberemos aludir a las diferencias que los sistemas educativos muestran en materia de resultados; parece claro que unos países consiguen, al menos en lo que podemos hasta ahora atisbar, mejores resultados que otros en lo que se refiere al rendimiento de sus alumnos. El último grupo de diferencias a las que haré alusión son las que afectan a los recursos con que cuentan; para muchos son éstas las diferencias claves; estamos demasiado habituados a escuchar que, por ejemplo, los problemas de la educación española se solucionarían con dinero. No es ésa, ciertamente, mi opinión, aun reconociendo que los recursos (sobre todo los recursos humanos) son muy importantes. Tras todo este estudio diferencial, obligado parece efectuar unas reflexiones finales que tengan en cuenta, de modo coordinado, todos esos factores.

I.- SIMILITUDES DE FONDO: RECORDANDO LA HISTORIA

Entrando ya en materia, lo primero que conviene recordar es que los sistemas educativos son extraordinariamente recientes. El hecho de que haya habido escuelas desde la más lejana antigüedad no debe interpretarse como un claro signo sobre la antigüedad también de los sistemas educativos o, si se prefiere, por el momento, los sistemas escolares (ambas cosas no son lo mismo, ciertamente, pero no me importa utilizar ambas expresiones de momento como sinónimos). Como es sabido, los sistemas educativos son un producto claro de la Ilustración. Es entonces cuando el Estado se reorganiza y por primera vez se interesa por la educación, cosa que en absoluto había hecho hasta el momento. Hasta entonces, la educación había estado en manos de particulares y, de modo más generalizado desde la Edad Media, en manos de la Iglesia. El hecho es que la educación no les había importado hasta entonces a los políticos para nada, salvo

excepciones. Desde ese momento, a partir como digo de los ideales ilustrados, los Estados comienzan a denunciar el monopolio ejercido en este ámbito por la Iglesia y las instituciones religiosas y aspiran a ejercer ellos mismos ese monopolio. Organizan entonces los sistemas escolares, cada uno su propio sistema escolar, que es siempre un sistema nacional de educación, con objetivos siempre parecidos, pero con una profunda diferenciación según sea el talante nacional concreto. Es un hecho que, a mayor influjo de los ideales ilustrados, mayor ahínco se pone en la construcción de un sistema educativo propio. En el caso de Europa, los sistemas escolares que antes se constituyen como sistemas modélicos, con gran influjo en los restantes Estados europeos, corresponden a Francia, Alemania y el Reino Unido. Puede decirse que, de una u otra manera, todos los demás irán a su vez creándose bajo la inspiración de alguno de esos tres modelos fundamentales.

Es importante reparar en el hecho de que, tanto esos tres sistemas como los demás que irán creándose, nacen todos ellos con tres postulados de base. El primero de ellos es el del nacionalismo. Todos los sistemas educativos son intrínsecamente nacionalistas, es decir, movidos por el objetivo fundamental de crear ciudadanos de un país concreto. Tras la huella de los ilustrados, Napoleón crea el sistema educativo francés para hacer franceses bien convencidos de ser franceses, distintos, cuando no opuestos, a los británicos o a los alemanes. Lo que se trata es precisamente de crear en los ciudadanos la conciencia de nación. Repárese en que este postulado fundamental no se ha alterado hoy. De ahí que todo nacionalismo que se precie pretenda, en primer lugar, dominar la escuela, construir su propio sistema educativo. El segundo de los postulados a los que me estoy refiriendo es el del desarrollismo. Los hombres del Siglo de las Luces concebían la ilustración como el arma principal para el progreso de los pueblos, entendido ya como progreso fundamentalmente económico, como desarrollo en el sentido moderno. La educación era, en definitiva, la clave del desarrollo, la clave para combatir la ignorancia, que es, a su vez, el peor del progreso de los pueblos. Todo esto viene a su vez conjugado con el tercer presupuesto anunciado, que no es otro que el de la extrema confianza en la escuela como institución clave. Los ilustrados lucieron desde el principio un optimismo

radical con respecto a la escolarización. La escuela viene presentada casi como la panacea, el gran instrumento de los pueblos en materia de educación, idea que no existía hasta entonces, porque evidentemente la educación se consideraba una acción más amplia, que dependía de otros factores, fundamentalmente de la familia y de otros agentes.

Ahora bien: si los sistemas educativos están hoy en crisis, en profunda crisis incluso, ello se debe muy en primer lugar a que existe una crisis de esos tres postulados básicos. ¿Quién afirmaría hoy que lo primero que tiene que hacer un sistema educativo es crear ciudadanos de un solo país? ¿No estamos hablando de educación en Europa?, ¿no estamos hablando de educación mundial, de una preocupación grande por el mundo, por los países menos desarrollados? Son muy pocos los que, en nuestro propio país, se atreverían a sostener públicamente que lo primero que tiene que conseguirse aquí es crear nacionalistas españoles, nacionalistas catalanes o nacionalistas vascos. Sin duda hay quien lo piensa, y quien lo procura, pero difícilmente lo defenderá públicamente, porque sabe que no está ya a la altura de los tiempos. Más numerosos serían quienes sostuvieran todavía el segundo de los postulados, el del desarrollismo, aunque también es éste un concepto en clara decadencia, al menos teórica.

Ciertamente, estamos aun en la idea de que, efectivamente, el cometido fundamental de la educación es el desarrollo económico de los pueblos, pero esa idea también está en crisis. Los primeros que han planteado esa crisis son los propios economistas, cuando empiezan a decir por ejemplo –así lo hacen economistas japoneses, norteamericanos y algún español– que incluso para el desarrollo de la economía hay que pensar preferentemente en otras cosas, como la moral, los valores morales en la empresa, un clima social solidario, etc. Es curioso que sean los propios economistas los que tengan que recordarnos hoy que el éxito empresarial y económico no es posible sin el fomento de valores humanos fundamentales, a los que debe orientarse principalmente la escuela. Por lo demás, el viejo reduccionismo de no pensar más que en el desarrollo económico de la vieja nación está todavía en mayor entredicho. ¿Quién diría que la escuela tiene que servir sobre todo al desarrollo económico de su propia región, o de su propio país, o de Europa, olvidándose de que la clave del

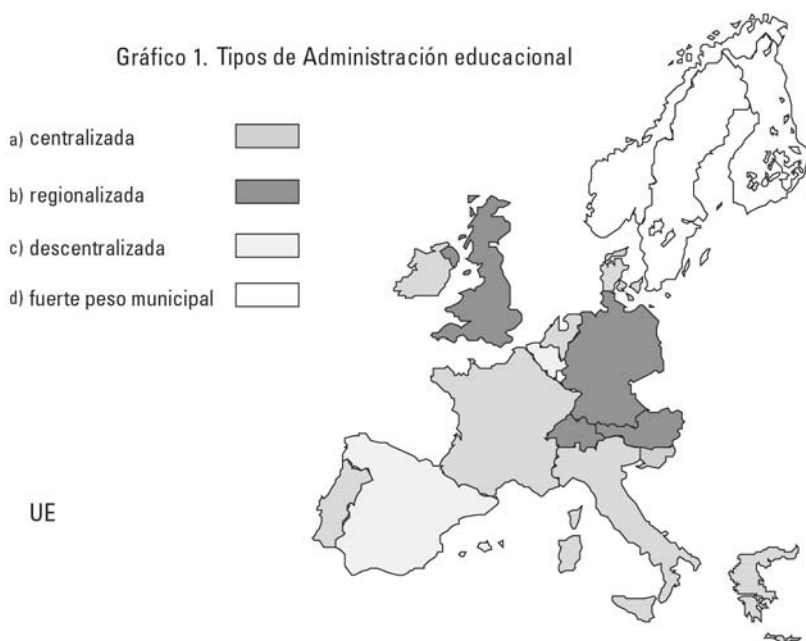
orden y de la paz mundial está en el llamado desarrollo sostenible y en el progreso armónico y equilibrado de todo el planeta? No menos en crisis se halla el tercero de los postulados, el relativo al “optimismo escolar”. Menudean los estudios, investigaciones y trabajos relativos, precisamente, a lo poco que consiguen hoy nuestras escuelas, en comparación a lo mucho que les exigimos. El “iletrismo” afecta en grandes proporciones a los países culturalmente desarrollados, y es enfermedad que padecen muchos jóvenes y adultos tras haber estado escolarizados incluso doce o más años. Los índices de fracaso escolar son apabullantes no sólo en España, sino en la mayoría de los países de nuestro entorno, hasta el punto de demostrarnos con entera claridad que se trata más de un fracaso de la escuela que de sus alumnos. No puede uno hoy, a la vista de lo que ocurre, seguir mostrándose demasiado “optimista” con respecto a la escuela. La escuela se halla frecuentemente, como otras instituciones, en estado de quiebra. Más bien está propagándose, por eso, un estado general de “pesimismo escolar” que tampoco es bueno, porque tampoco está en lo cierto. En cualquier caso, parece claro que la escuela no es ya más aquella panacea de progreso en la que creyeron los hombres de la Ilustración. La escuela encuentra muchas dificultades, si no se cuenta a la vez con otros instrumentos educativamente más potentes que ella. La escuela ejerce un importante papel, pero siempre muy modesto, y los primeros que lo sabemos bien somos los educadores.

Como vemos, tanto los postulados básicos de los sistemas como su crisis actual pertenecen al terreno de las “similitudes”, pues todos los sistemas los perpetúan y los padecen. Pero debemos entrar ya, sin más tardanza, en el ámbito de las diferencias.

II.- DIFERENCIAS DE ESTRUCTURA

Me referiré en primer lugar, como dije, a las estructurales. A partir de este momento mi lenguaje va a ser mucho más gráfico, porque intento, a través de una serie de cuadros e imágenes, hacerles ver con cierta celeridad las diferencias fundamentales entre unos y otros países en lo que se refiere a las estructuras, primero organizativas y después académicas.

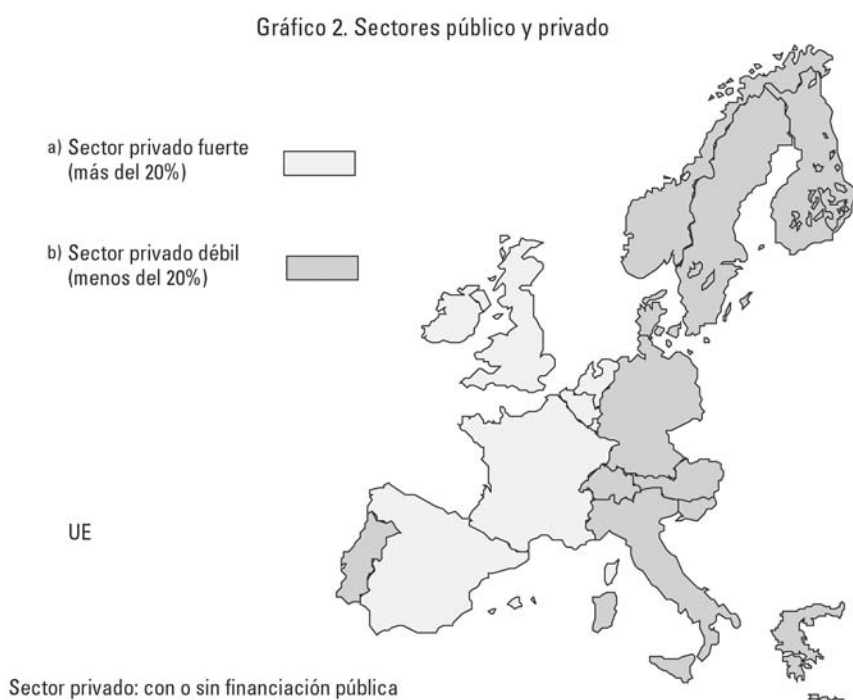
Veamos primero algunas diferencias en lo que respecta a la administración educacional. El cuadro que incluyo a continuación (Gráfico 1) muestra la tipología de la misma en los países que hasta ahora han constituido la Unión Europea.



Los países sombreados a) son de estructura centralizada. En ellos, es el gobierno central el que gestiona la educación. El paradigma habitual de administración centralizada es Francia, pero también opera en Irlanda, Italia, Portugal y otros. Estructura regionalizada es la propia de los países con sombreado b). Se trata de países que desde su origen han responsabilizado de la educación a las autoridades de sus regiones o territorios integrantes, y no a las autoridades centrales, por lo que es impropio hablar en estos casos de “descentralización” (en puridad, sólo puede descentralizarse lo que antes ha estado centralizado). Ése es el caso concreto del Reino Unido, de Alemania, de Suiza, de Austria hasta cierto punto. Los países de estructura descentralizada vienen con sombreado c); se trata de países antes centralizados, como es nuestro caso o el de Bélgica.

Aparte de estas tres tipologías, el cuadro añade otra de gran interés, –en blanco d)–, formada por aquellos países en los que tradicionalmente ha habido un fuerte peso de las autoridades municipales en materia de educación, y que son fundamentalmente los países nórdicos.

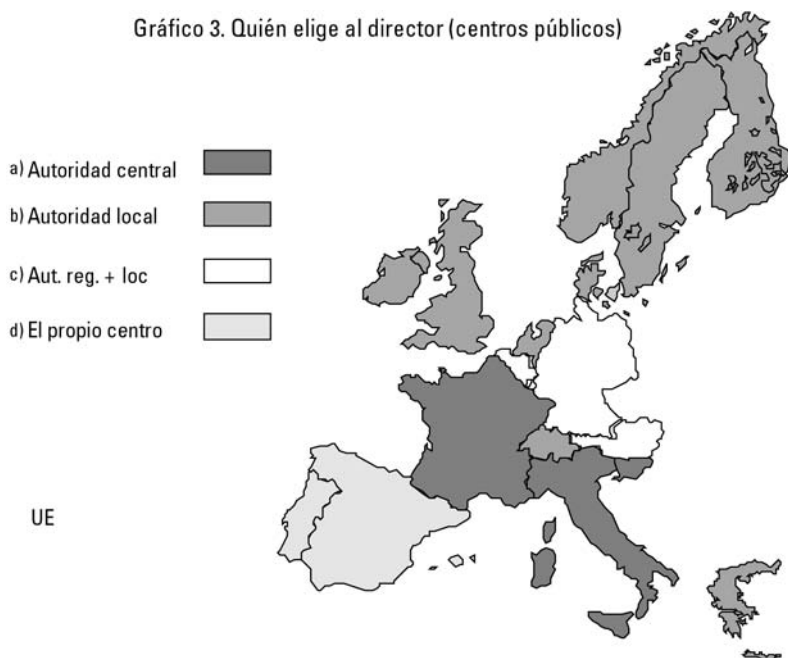
Hay otras diferencias estructurales igualmente de gran importancia, como es la que se refiere al peso que tienen, en los sistemas educativos, los sectores público y privado. Vienen claramente marcados en el cuadro siguiente (Gráfico 2). s



Los países sombreados a) corresponden a aquellos en los que el sector privado tiene un peso ciertamente importante, con una inscripción en el mismo de por lo menos el 20% del alumnado total. Figuran en ese caso Irlanda, Inglaterra, Holanda, Bélgica, Francia y España. Hay que señalar también que entre los demás, es decir, aquellos con una participación menor o escasa del sector privado,

viene produciéndose últimamente un incremento más o menos significativo. En algunos de éstos últimos (Suecia por ejemplo) cabría hablar más de tendencias desestatalizadoras que de tendencias propiamente privatizadoras. Otro detalle que vale la pena observar es que este cuadro no proporciona correlación alguna con el anterior. Digo simplemente que el hecho de tener mayor o menor presencia del sector privado no guarda relación con su entraña más o menos centralizada o regionalizada.

A nivel de gobierno de los centros también es interesante este otro cuadro (Gráfico 3), relativo al procedimiento de elección del director en los centros escolares no universitarios.



En los países sombreados a) (Francia e Italia fundamentalmente), es la autoridad central la que nombra a los directores, mientras que es la local (Reino Unido, Holanda, países nórdicos en conjunto, Suiza, Grecia) en el caso de los que figuran con sombreado b). Ambos

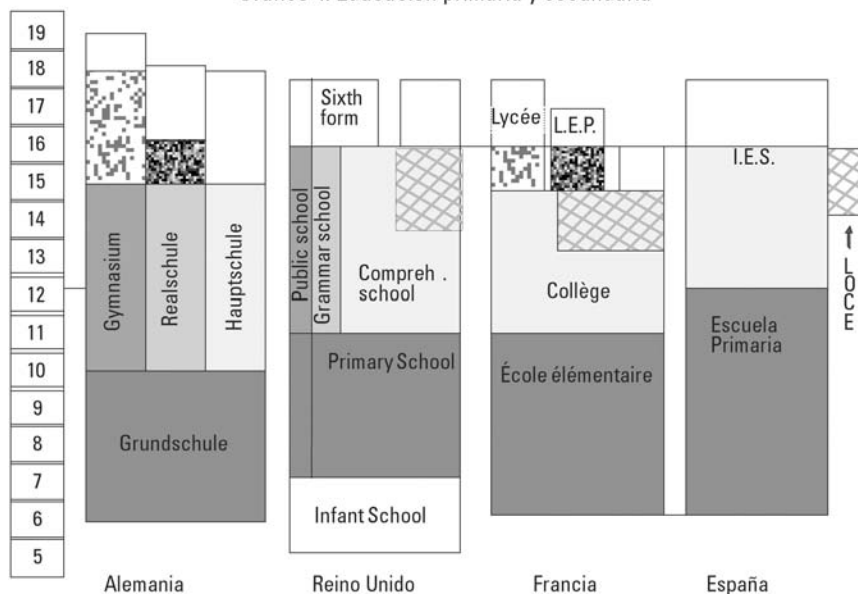
tipos de autoridades tienen responsabilidades de nombramiento en los países en blanco c) (Alemania y Austria). Viene después la solución original que aplican España y Portugal (ésta influida sin duda por aquella, pues recogió en su ley de 1986 el procedimiento instaurado pocos años antes aquí por la LODE). Solución tan original que no se aplica en ningún otro lugar del mundo, que yo sepa sombreado d).

Hasta el momento hemos traído a consideración algunas diferencias estructurales de carácter organizativo. ¿Resultan verdaderamente importantes en relación con la mayor o menor calidad que puedan conseguir los sistemas educativos que las detentan? ¿Resulta importante, en materia de calidad, que un país sea más centralizado o más descentralizado, que tenga un mayor o un menor porcentaje de enseñanza privada, o que dé al nombramiento de directores escolares un tratamiento diverso? Seguramente sí que estos datos dicen algo, sobre todo si se relacionan con componentes tan importantes de la calidad de la educación como son los de igualdad y libertad. Sin embargo, me parece fundamental situarlos en el respectivo contexto y no sacar conclusiones apresuradas. Conclusiones que, obviamente, dejo al criterio de quienes me escuchan.

Pasemos ahora a las estructuras de tipo académico. Para no complicar las cosas, voy a referirme especialmente a los tres sistemas educativos de mayor influjo, según les dije antes, aunque muy someramente les mostraré después las soluciones estructurales de otros países europeos. Mi intención es ver si la estructura institucional o académica que cada uno detenta favorece en mayor o menor medida la calidad del propio sistema. El asunto es importante, porque, si se recuerda, el profundo cambio estructural que introdujo en España la LOGSE fue presentado como algo que venía exigido por la mejora cualitativa de nuestro sistema educativo. Pienso que a través de los cuadros que presentaré quedará claro en qué medida era eso cierto, y en qué medida nos hemos acercado más, estructuralmente hablando, a los restantes países europeos (lo que también se prometía en la LOGSE) adoptando la nueva estructura.

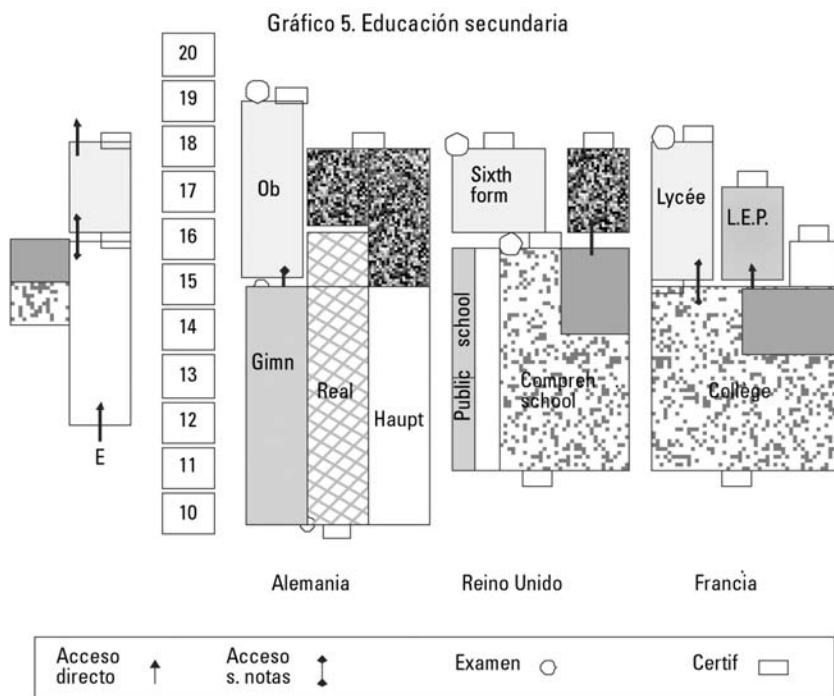
Voy a referirme, por lo tanto, a los tres citados países, en comparación siempre con España, que figurará en todos los cuadros como punto de referencia, como elemento de comparación (Gráfico 4).

Gráfico 4. Educación primaria y secundaria



Lo primero que cabe observar es que entre todos estos países existen diferencias de relieve, que afectan incluso al comienzo de la escolaridad obligatoria, pero sobre todo a la distribución de los niveles primario y secundario y los ciclos o etapas en que éstos se dividen, que queda quizá más claramente definida en este otro gráfico (Gráfico 5).

La diferencia más importante está sin duda en el planteamiento de la enseñanza secundaria obligatoria, muy diversificada en Alemania, también diversificada –aunque menos– en el Reino Unido, escasamente diversificada en Francia (y sólo en tiempos recientes) y nada diversificada (hasta los 16 años, además) en España, salvo la pequeña corrección que en este sentido intenta introducir la LOCE. Lo que se puede concluir del cuadro es que las de los tres países de referencia se han venido abriendo cada vez más a la diversificación o, si se prefiere, a la corrección del modelo de “escuela comprensiva” abriendo canales diversificadores (salvo en el caso de Alemania, en que su proceder de abierta selección a partir de los 10 años no ha sido nunca rectificado, ni parece que vaya a serlo). La estructura española de la LOGSE no sólo no aproximó más nuestro sistema al proceder



de esos tres países, sino que lo alejó (la estructura de la vieja LGE era en realidad más próximo). La LOCE intenta una pequeña corrección de ese rumbo, pero conservando en lo esencial los planteamientos comprensivos de la ley anterior.

Podemos alcanzar una visión algo más completa comprobando el caso de otros sistemas educativos europeos en los siguientes cuadros (Gráfico 6 y Gráfico 7).

Los países que figuran en el cuadro son, de izquierda a derecha, Austria, Suecia, Bélgica flamenca, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda y Portugal, además de España, a la izquierda del conjunto. Quizá podamos apreciar aquí un mayor parecido del sistema educativo español en lo que se refiere a la duración y al carácter de la enseñanza primaria, pero no ocurre lo mismo con la secundaria, que salvo alguna excepción, está bastante más diversificada en todos esos países que en el nuestro. Con el añadido de que sólo nosotros lucimos una enseñanza secundaria superior (bachillerato) diversificada de dos años,

Gráfico 6. Educación primaria y secundaria

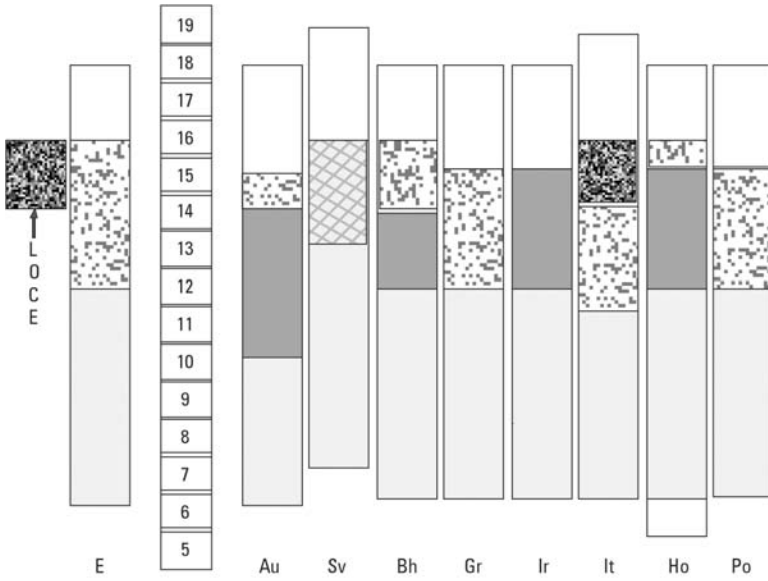
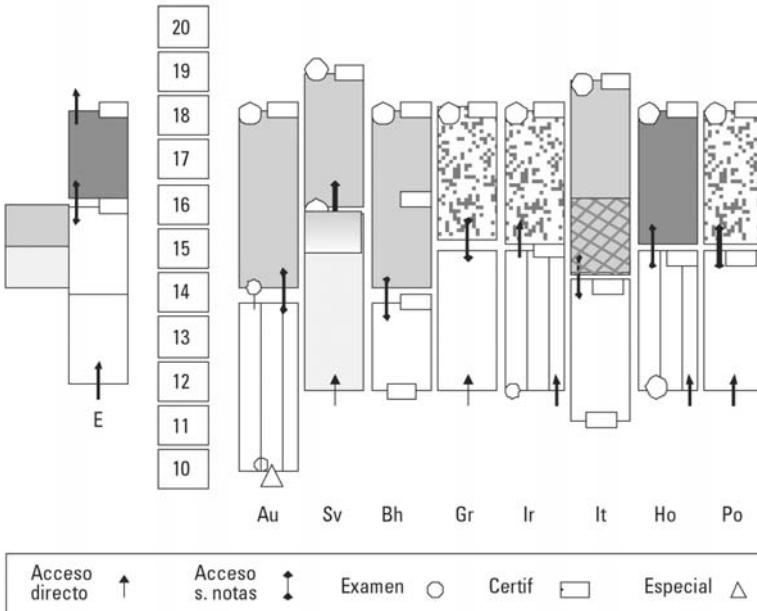


Gráfico 7. Educación secundaria



en comparación con los tres o más que son habituales en otros países. Debo hacer una referencia particular al caso de los países nórdicos, representados en los cuadros por Suecia. En estos países se ha extendido más que en otros la solución de la escuela comprensiva hasta los 16 años, pero conviene reparar, primero, en que comienzan la escolaridad obligatoria un año más tarde; segundo, que también en ellos se está produciendo una corrección de esa comprensividad en el sentido de una mayor diversificación; y tercero, que sus etapas de educación secundaria superior duran tres años y no dos, lo que proporciona a los alumnos más tiempo de preparación específica para estudios superiores.

Al término del recorrido, se impone de nuevo preguntarse en qué medida estas diferencias estructurales afectan a una mayor o menor calidad del sistema educativo de cada país. Parece claro que, por las rectificaciones que se vienen haciendo, existe el convencimiento de que las soluciones comprensivas, siendo interesantes, se han pasado de rosca, y que la mejora cualitativa exige un esfuerzo de diversificación que, sin embargo, no lleve a la segregación de unos alumnos con respecto a otros.

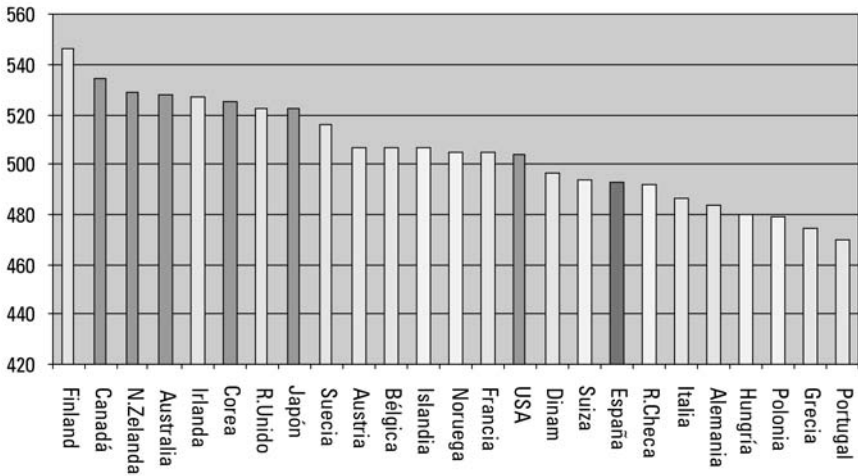
III.- DIFERENCIAS DE RESULTADOS

No han existido en el pasado demasiadas investigaciones sobre el particular, de manera que nos hagan seguir el rumbo en el tiempo de los resultados escolares de varios países. El esfuerzo fundamental en esa dirección ha sido el realizado recientemente por el programa PISA, de la OCDE (dejando aparte algunas investigaciones previas, sin duda de gran interés, realizadas por otras instituciones). De ahí que, en las consideraciones que a continuación haré, deba basarme sobre todo en el referido PISA, y más concretamente en los datos publicados en 2001 y 2002. Afectan estos datos a tres áreas básicas de conocimiento: comprensión lectora, matemáticas y ciencias.

Empezaré por recordar algunos resultados relativos a comprensión lectora, acudiendo de nuevo a un gráfico (Gráfico 8).

Para una visión más clara de los diversos países, he señalado con colores diferentes los países no europeos por un lado,

Gráfico 8. Rendimiento en Comprensión lectora



Fuente: PISA, 2001

los europeos pertenecientes por aquel entonces a la Unión Europea por otro y, finalmente, otros países europeos. España queda resaltada con un color más fuerte. La primera constatación que cabe señalar es que la situación española no es halagüeña, aunque tampoco parece serlo la de países tan importantes como Alemania. En cualquier caso, estamos muy por debajo de la media de la OCDE y por debajo de la media de la Unión Europea. De todos modos, la visión proporcionada por este cuadro debería ser completada quizá con la de algunos otros con referencia al caso español¹. Veamos (Gráfico 9).

Lo que deseo destacar aquí no es la existencia de un grupo numeroso de alumnos que no alcanzan los objetivos requeridos (la suma de los niveles 1, 2 y 3), con ser muy importante, sino el pequeñísimo porcentaje de alumnos que alcanzan niveles claramente satisfactorios, que es sólo del 4% e inferior al del resto de los países desarrollados.

¹ Este cuadro, como los siguientes, me fueron facilitados por Andreas Schleicher, principal responsable del proyecto PISA.

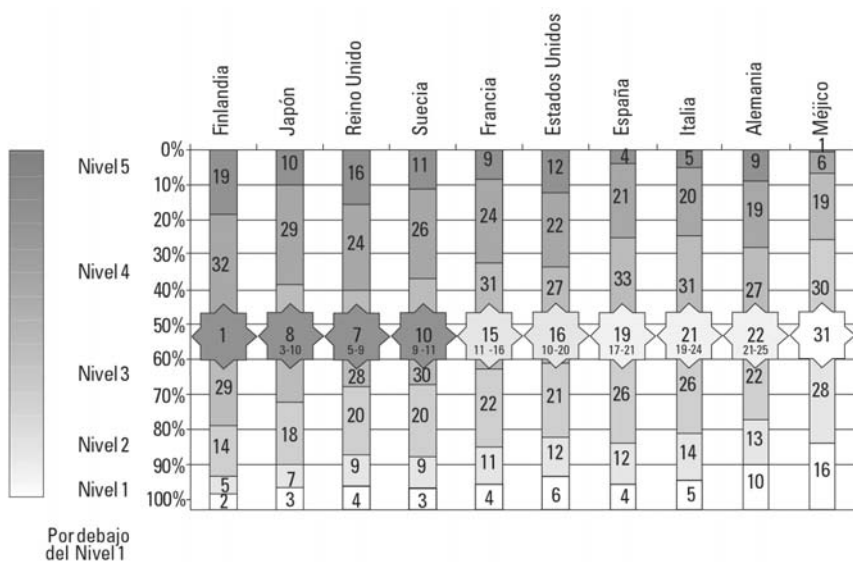
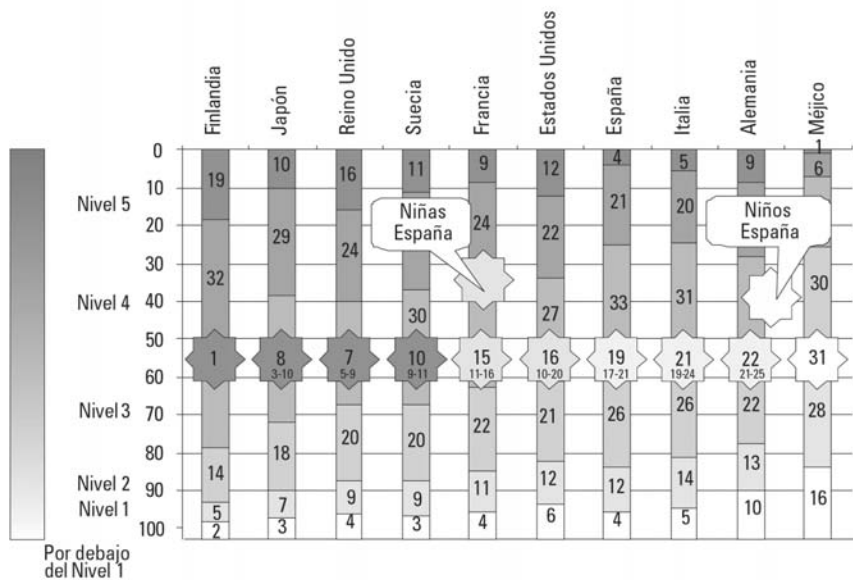
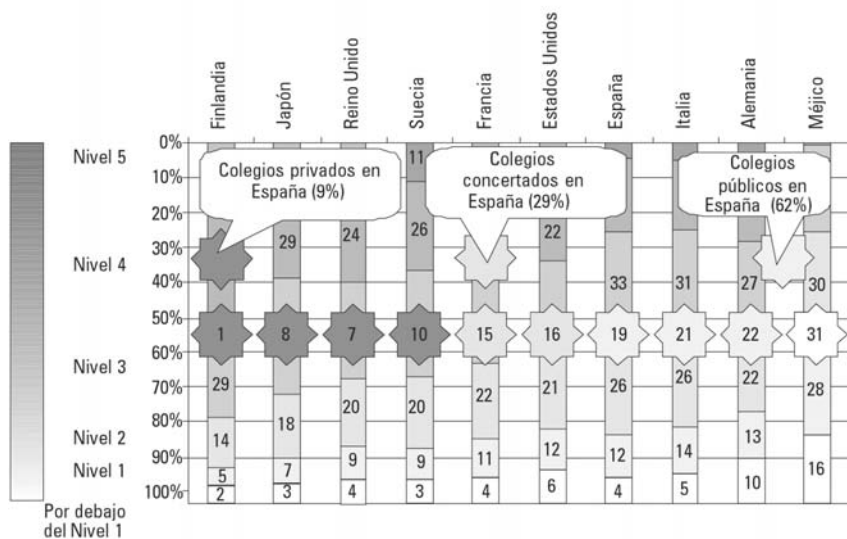


Gráfico 10. Rendimiento en España (según sexo)



El cuadro (Gráfico 10) muestra esta vez las diferencias, en España, en cuanto al aprovechamiento en cuestión de comprensión lectora entre niñas y niños. No es que ocurra en España algo demasiado diferente a lo que ocurre también en otros países, pero vale la pena estar atentos a estas diferencias que sin duda son significativas.

Gráfico 11. Rendimiento en España (según centros)



Por último, obsérvese (Gráfico 11) que en el caso de España –cosa que no ocurre en otros países de nuestro entorno– existe una fuerte diferencia de resultados según la tipología de los centros, siendo los públicos los que se sitúan a niveles netamente inferiores.

IV.– DIFERENCIAS DE RECURSOS

Cuando algunos grupos o agentes sociales se refieren a las posibles causas de las deficiencias españolas en materia de calidad educativa, suelen cargar las tintas en que los recursos que aquí destinamos a la educación son inferiores a la media de los países

desarrollados. Se refieren, naturalmente, a los recursos económicos, y en parte no les falta razón, aunque no siempre hilan demasiado fino en este complicado tema. Es preciso plantearse, como se pretendía en los casos anteriores, si los recursos constituyen la clave de la calidad, y de qué recursos estamos hablando. Me ocuparé muy brevemente en las líneas que siguen (no hay espacio ni tiempo para más) de los dos capítulos fundamentales que componen este apartado: los recursos humanos (profesorado especialmente) y los recursos materiales.

Con referencia al profesorado, se suele aludir en primer lugar, como criterio de calidad, a su número (un criterio cuantitativo que, al parecer, influye determinantemente en la calidad), y más en concreto a la ratio profesor-alumnos, o bien al número de alumnos por aula (que no es obviamente lo mismo). Como no hay tiempo de mostrar abundantes datos internacionales, me limitaré a decir que tales datos no aseveran que estemos ante un factor esencial de calidad. Países con ratios más favorables que, por ejemplo, la española, consiguen resultados de aprendizaje ostensiblemente mayores. España se sitúa por encima de la media europea en dichas ratios, lo que no coincide para nada con los resultados. Por el contrario, Japón, donde en matemáticas el número de alumnos por aula no suele ser inferior a 40, se encuentra sin embargo en los primeros puestos del ranking de resultados publicado por la OCDE. Sin negar que, unidas a otras deficiencias, las ratios demasiado desfavorables pueden ejercer un efecto deletéreo en los aprendizajes, no podría afirmarse sin más que, a medida que ellas bajan, aumenta el aprendizaje.

Algo parecido ocurre con los horarios de trabajo del profesorado. También en este punto figura España –particularmente su sector público– en una posición más alta que la conseguida por otros países de mejor rendimiento escolar, lo que –sin negar desde luego su importancia– indica una vez más que se trata de un factor relativo.

De los salarios del profesorado hay que afirmar prácticamente lo mismo. No dudo de que los salarios reflejan en gran parte el reconocimiento social que de hecho se otorga al profesorado, ni que tanto el reconocimiento social como los salarios resulten en general bajos en casi todos los países, en relación a profesionales de similar o incluso menor preparación y responsabilidad. Pero dentro de la escasez general, la posición de los profesores españoles, por encima

de la media, tampoco refleja mejores rendimientos escolares. La comparación de otros muchos países entre sí demuestra que estamos una vez más ante un factor relativo, y supeditado en gran parte a otro de mayor importancia ya mencionado: el del reconocimiento social de los profesores, que no se traduce sólo en su tratamiento salarial, sino en otros muchos detalles.

Por el contrario, sí parecen existir otros factores de mucho mayor influjo en tema de calidad. Junto al relativo a la *vocación* específica hacia la educación, se encuentran también los criterios que presiden la *selección* del profesorado. Estudios nacionales e internacionales demuestran holgadamente la importancia fundamental de estos puntos, y nos hacen recapacitar acerca de si concretamente en nuestro país son aspectos bien planteados. Lo mismo habría que decir de la formación inicial, y sobre todo de la continua, de nuestros profesores. Bien conocidas son las deficiencias formativas con las que el profesorado de secundaria obligatoria se enfrenta al llegar a las aulas, deficiencias apenas cubiertas por un programa formativo concomitante a su actuación, impartido en el mismo centro educativo o fuera de él. Y capital parece, igualmente, la motivación del conjunto de los profesores y de cada profesor en particular. Sabemos que en España este aspecto deja mucho que desear (lo que, dicho sea de paso, ocurre también sin duda en otros países, aunque quizá en proporciones menores).

En cualquier caso, hoy parece claro que, de puertas adentro de los centros escolares, el profesorado constituye el *primer factor cierto de calidad*, y que mejorar al profesorado es mejorar sin duda el rendimiento de los centros y de todo el sistema educativo. Pero, como he dicho, esto no es simple cuestión de números, horarios y salarios (sin negar la importancia que puedan tener esos criterios), sino de vocación docente, de formación, de motivación y, sobre todo, de aceptación social.

Si de los recursos humanos pasamos a los materiales (es decir, esos recursos en los que con más frecuencia se está pensando cuando se solicita sin pausa “más dinero para la educación”), nos encontramos con que su incidencia parece más bien secundaria. Tomemos el caso, por ejemplo, de los edificios escolares. Hay países con infraestructuras mucho más modestas o envejecidas que las nuestras

que, sin embargo, nos superan con creces en cuanto a resultados. De otro lado, no basta con construir buenas infraestructuras y ponerlas a disposición de los centros, sino que hay que dedicar después un esfuerzo considerable a su mantenimiento y cuidado, que en el caso español, como en otros, resulta deficiente no sólo por la escasez de personal destinado a esas tareas, sino por la conducta permisiva de la que, sobre todo en el sector público, hace frecuentemente gala el alumnado, y a veces incluso el profesorado. Y, si esto es lo que sucede en lo relativo a los edificios y su conservación, su aspecto externo, etc., mucho más evidente resulta por lo que se refiere a las instalaciones concretas puestas a disposición del aprendizaje (laboratorios, campos deportivos, instrumentos informáticos, bibliotecas, etc.). Las inversiones que a menudo se realizan para montar dichas instalaciones no guardan proporción con las que se destinan después a su mantenimiento y, sobre todo, no vienen acompañadas de una conducta adecuada por parte de los usuarios.

Hay otros aspectos a los que se destinan partidas importantes de dinero en determinados países y que, sin embargo, como demuestran sobradamente otros que apenas las tienen en cuenta, influyen sólo de modo muy relativo en la calidad de las escuelas y de los aprendizajes. En España, por ejemplo, resulta absolutamente desproporcionada la atención prestada a los comedores escolares, de los que otros sistemas educativos de alto prestigio suelen carecer (a veces sólo disponen de una pequeña cantina) merced a un horario escolar planeado de diferente manera. La exigencia de que sea la escuela el principal agente en la alimentación del alumnado obedece más a las deficiencias propias de países de bajo desarrollo que a las de un país desarrollado. Otro tema en el que el sistema educativo español ha ido consumiendo cada vez mayores recursos es el relativo a la necesidad de transporte escolar, también en contraposición con lo que ocurre en otros países, donde dicho transporte se ha visto reducido gracias a una política diferente de asentamiento de las escuelas. En cualquier caso, no está nada claro que estos recursos materiales sean decisivos para la mejora de la calidad de la educación en ningún país, aunque obviamente haya que estudiar el contexto de cada uno y sus particulares necesidades.

V.- ENCARANDO LAS SIMILITUDES Y LAS DIFERENCIAS DE FONDO

Unas pocas reflexiones para terminar. Se refieren éstas, en primer término, a un aspecto que me parece fundamental, y que podría ser enunciado de la siguiente manera: para mejorar la calidad de los sistemas educativos no importa sólo encarar las diferencias cualitativas que parecen separar a unos de otros, sino muy en primer término algunas de sus similitudes. También las similitudes pueden ser causa de malfunciones y defectos más o menos arraigados.

Quizá la similitud más obvia y más importante que presentan hoy los sistemas educativos de todo el mundo, y muy particularmente del mundo desarrollado, es su alto grado de dependencia del sistema económico. El sistema educativo se ha ido convirtiendo cada vez más en un puro subsistema del sistema económico, enteramente supeditado a éste. Habría que preguntarse si, en el pasado, el sistema educativo ha sido alguna vez realmente independiente, es decir, si ha estado directamente conectado al sistema social en su conjunto o a alguno de sus subsistemas más tradicionales (el sistema militar, el sistema político, etc.). En cualquier caso, lo que parece claro es que la supeditación de la educación a la economía desnaturaliza la propia esencia de la educación, al no enfocarla primordialmente hacia el perfeccionamiento de la persona y, a través de ella, hacia la sociedad, sino al mero ámbito de la economía, de la producción y del consumo material. En otras palabras, mejorar la calidad de la educación de modo radical y profundo exigirá seguramente un replanteamiento de sus objetivos trascendentales y sociales.

Es obvio que habrá que atender también al ámbito de las diferencias, que han sido consideradas en páginas anteriores. Una mayor profundización en el concepto de “calidad de la educación” será también necesaria a este respecto. Más en concreto, habría que prestar particular atención a lo que considero (opinión que comparto con numerosos estudiosos) dos componentes esenciales: equidad y libertad. No puede existir calidad educativa si falta, menudea o viene sobredimensionado uno de ellos, con el lógico deterioro del otro. Sin equidad, sin la consideración de la igual dignidad de los seres humanos y el continuo ejercicio de acciones para que ésta no se empañe o no se diluya en comportamientos indeseables, no puede hablarse

de calidad. En nombre de la libertad no puede patrocinarse ningún planteamiento que contraría la igual dignidad de los hombres. Pero tampoco puede amordazarse la esencial libertad de las personas en nombre de la equidad. No se olvide que, desde Platón, la libertad es “la posibilidad de ser desigual entre iguales”. Desigual, sí. Nada de planteamientos uniformistas, obligatoriamente únicos, programados para convertir la riqueza plural del ser humano en robots. Pero desigual entre iguales, es decir, entre personas que comparten la igualdad esencial de ser tales, con vocación trascendente, responsabilidades sociales y vida propia. En este sentido, parece que la educación debería afrontar un planteamiento más coherente de la libertad sin dejarse engatusar solamente por las concretas libertades. Pero sin olvidar que la libertad también exige esas libertades concretas, y que amenazar una de ellas puede ser letal para la libertad en su conjunto.

III

**MARCO CONSTITUCIONAL
EUROPEO DEL DERECHO
A LA EDUCACIÓN**

El artículo 27 de la Constitución española

ALFONSO FERNÁNDEZ MIRANDA

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad Complutense

El título de esta exposición delimita con nitidez su alcance. Nos impone un tratamiento “sub specie iuris”, y ni siquiera desde la totalidad del ordenamiento jurídico, sino, básicamente, desde la perspectiva constitucional. Con ello, seguramente, debemos prescindir, si no de lo fundamental, sí de lo sustancial de los procesos educativos.

La apertura en España de un proceso constituyente, a partir de 1976, nos enfrentó a viejos problemas históricos que habían dividido a la sociedad española, haciendo imposible o dificultando seriamente el proceso de integración política. Entre ellos, cabe destacar el conflicto secular – más de hecho que jurídico o teórico – entre poder civil y poder militar; el enfrentamiento entre Monarquía y República, el de las tensiones regionalistas, nacionalistas o abiertamente independentistas que dificultaron la integración territorial del Estado y, en fin, la dialéctica entre Estado confesional y Estado laico o “laicista” que se proyectaba acusadamente, entre otros ámbitos, en el de la escuela y la enseñanza.

Si se me permite una pequeña reflexión sobre el poder constituyente, diría que todo proceso constituyente, viable y sólido, descansa en dos presupuestos: la armonía social en la “identificación” del soberano, y la común aceptación de los cauces procesales para que ese titular de la soberanía pueda manifestar su voluntad. Estos cauces procesales los suministró con éxito la Ley para la Reforma Política que propició la paradoja de una revolución jurídico-política desarrollada

en el marco aparente de una continuidad formal. En cuanto al presupuesto sustancial, la armonía o coincidencia en la identificación del soberano, era pacífica la atribución de la soberanía a la sociedad civil, al pueblo entendido – desde la tradición liberal democrática – como el conjunto de ciudadanos libres. Ello resolvía de forma radical – en el plano teórico o jurídico – el conflicto entre poder civil y poder militar concebido éste como un instrumento sujeto a la dirección de aquél, y en el plano fáctico y real lo resolvía la derrota del golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. También resolvía de forma seguramente definitiva la vieja dialéctica Monarquía–República, entendida ésta desde la perspectiva del poder constituyente. Porque el conflicto histórico no era el tema menor y secundario de la forma de la jefatura del Estado, sino el enfrentamiento entre dos principios de legitimidad política: el principio monárquico frente al principio democrático, la legitimidad histórico–tradicional frente a la legitimidad democrática, la sociedad aristocrática frente a la sociedad igualitaria, el principio de cosoberanía frente al de soberanía popular. Era esta dimensión profunda la que afectaba, en suma, a la configuración del poder constituyente, la que dotaba al enfrentamiento político de la máxima hondura y de la máxima agresividad y la que abría claros precipicios hacia el enfrentamiento civil. La propia comprensión pacífica, ampliamente compartida, de la titularidad popular de la soberanía, situaba a la Monarquía en el plano importante pero menor, de la forma política de la jefatura del Estado, de la forma de gobierno, como una opción que trae causa de legitimidad de la norma constitucional, es decir, de la voluntad del pueblo soberano. Toda cuestión jurídica o política está permanentemente abierta porque el Derecho no es una esencia metafísica, sino una realidad histórica; por ello es perfectamente posible que en el futuro se reabra el conflicto entre Monarquía y República, pero ya nunca será el mismo conflicto. El tema será para siempre – salvo en algunas posiciones más emocionales que racionales – un tema menor, importantísimo pero menor, que no afecta a la entraña del poder constituyente, sino a la mera forma político–institucional de la Jefatura del Estado y que, por tanto, podrá siempre ser planteado sin la carga destructiva del viejo enfrentamiento histórico.

No sucedió lo mismo con la cuestión territorial. Si era pacífica la atribución de la soberanía al “pueblo”, no lo era la propia concepción del “pueblo”. Para la mayoría, el pueblo eran los ciudadanos españoles contemplados homogéneamente desde el principio de igualdad; para otros a ese pueblo había que superponerle otros “pueblos”, territorialmente integrados en comunidades políticas preconstituidas. Tales divergencias convertían el consenso en un espejismo, en una apariencia, pero no solucionaban el problema. Se pudo llegar a un compromiso transitable y transitado en el llamado Estado de las autonomías, pero no a un auténtico consenso integrador garante de la lealtad constitucional. Los conflictos son evidentes, y no me refiero tan sólo al plan rupturista de Ibarreche, inequívoca aunque enmascaradamente independentista, e incluso a la reivindicación en el último Congreso de Convergencia Democrática de Cataluña de la co-soberanía. No es de extrañar, en este contexto, la dificultad de apertura (salvo en temas puntuales y que no afecten al poder constituyente) de un proceso serio de reforma constitucional. Porque lo que se abre es el escenario del más puro disenso.

En cualquier caso, el gran problema histórico que aquí nos interesa es el problema educativo que, como he dicho, implica a la vieja dialéctica entre Estado confesional y Estado laico que se proyecta a su vez sobre la escuela: pública o privada; laica o confesional; neutral o con carácter propio (o ideario); externamente dirigida, cogestionada o autogestionada.

En la historia de España la libertad de enseñanza y el derecho a la educación, como derechos perfectamente distinguibles y potencialmente complementarios, nunca habían sido reivindicados de manera simultánea. Cuando se reivindicaba uno, era para negar el otro. Desde luego, la libertad de enseñanza debió de ser una de las primeras reivindicadas por el pensamiento liberal; al fin y al cabo, hay que situarla en el mismo contexto que a la libertad de pensamiento y prensa. Se trata, en este caso, de una proyección de esas libertades de creencia y de comunicación: la libertad de creación y transmisión del saber, exactamente igual, en el mismo plano que las libertades informativas. Ello tiene, probablemente, como explicación más plausible el poder de las iglesias, en España de la Católica, de la confesionalidad del Estado en la mayor parte de nuestras Constituciones

y, sin duda en consecuencia, el mantenimiento de un rígido y severo control sobre los contenidos educativos. Recordemos que todavía en el año 1975 hay una sentencia del Tribunal Supremo en la que se confirma la expulsión de la función pública de varios profesores por no adecuarse en sus explicaciones al dogma y la moral católicas. ¡En 1975! Hay que comprender que de la historia broten unos profundos rencores. Aunque aquellos problemas en su parte más profunda ya no existen, es el propio rencor el que se convierte en sí mismo en un problema. Explicable y comprensible, pero no necesariamente justo. Pero sí es justo decir que hablamos de una Iglesia Católica en nada comprometida con la “Modernidad” ni, por tanto, con la libertad individual. Que hablamos de la Iglesia que desgarró a Lamennais con la *Mirari vos* situándole en una dramática contradicción entre el imperativo de la obediencia y el imperativo de la conciencia... y aún me atrevería a decir hoy (yo, no Lamennais) el imperativo de la experiencia.

Hablamos, pues, de una Iglesia “preconciliar”. Hoy, tras el Concilio Vaticano II, tras la sustitución del concepto opresivo de tolerancia por el de libertad religiosa, tras la aceptación de la laicidad (aunque no necesariamente del laicismo), no se puede juzgar a la Iglesia con los mismos criterios. Todos hemos cambiado.

Cuando se reivindica el derecho a la educación (no me refiero a determinadas políticas de fomento que son perceptibles en Europa y América a partir del despotismo ilustrado y de su gran ideal de educar al pueblo – “todo para el pueblo, pero sin el pueblo” – y que, por ejemplo, encontramos claramente en la Constitución de Cádiz, en cuyo artículo 360 se establece que en todos los pueblos de la Monarquía habrá una escuela. Se trata, insisto, de medidas de fomento, que no dan nacimiento a ningún derecho subjetivo y descansan en la libre acción o inhibición de los poderes públicos)... cuando se reivindica el derecho a la educación, decía, se hace en detrimento de la libertad de enseñanza, como ocurrió en la Constitución de la Segunda República de 1931, desde la idea de la escuela pública, única, laica y neutral. Recuerdo una famosa expresión que, salvo en un contexto muy peculiar, siempre me resultó difícilmente comprensible, pero que, en su difícil ininteligibilidad, explica muchas cosas de la situación política española de la época: en las Cortes Constituyentes

Álvaro de Albornoz dijo que “la libertad de enseñanza nunca fue una bandera liberal, siempre fue una bandera clerical”.

Puede aceptarse que la libertad de enseñanza en España, durante el siglo XIX y gran parte del siglo XX, se entendió exclusivamente como libertad de creación de centros, al servicio fundamentalmente de los intereses de la Iglesia Católica. Pero la libertad de enseñanza, entendida en plenitud, es mucho más honda en su contenido. Es un principio estructural que se proyecta sobre todos los actores del proceso educativo: libertades de los alumnos (de elección, de conciencia y de participación), libertad de los profesores (de conciencia, de participación y de cátedra) y libertad de los padres (de participación y de elección del tipo de educación que desean para sus hijos).

El consenso constitucional sobre el Art. 27 resultó muy complicado, siendo probablemente uno de los preceptos más duros, más trabajados y con más antagonismos y donde ciertamente se proyectó mayor generosidad por parte de todos, porque naturalmente no hay consenso sin renuncias. Podríamos decir que el programa máximo del PSOE y de la izquierda en general puede leerse en documentos muy exhaustivos de UGT, de la Federación Española de Trabajadores de la Enseñanza, integrada en la Unión General de Trabajadores, y en aquella época muy próxima al PSOE casi como correa de transmisión del propio partido político. Dada la entidad del partido político y del sindicato casi podía decirse al revés: que el pequeñito PSOE, con una gran tradición histórica, pero con muy pocos militantes en 1976, era la correa de transmisión de un gran sindicato consolidado.

Por su parte, Comisiones Obreras, que junto al Partido Comunista fue la organización antifranquista más sólida, más coherente y más potente, tuvo también una seria implantación en la sociedad. En su programa máximo se encuentra la idea siguiente, aunque matizada, medio jacobina y medio marxista (no olvidemos que en el año 1976, el Partido Socialista era canónicamente marxista y que el Partido Comunista era canónicamente marxista leninista): escuela única, escuela laica, escuela neutral y, además, escuela autogestoria, donde sería el colectivo de padres, alumnos y profesores (alumnos, en su caso, dependiendo de la edad) los que gestionarían el centro. El no de corazón a la enseñanza privada era imposible en

la práctica, aunque sólo fuera por las exigencias de los parámetros internacionales en materia de derechos humanos, pero se la pretendía restringir ampliamente cercenando el derecho a la dirección y prohibiendo su financiación con fondos públicos.

Ponía mucho énfasis en el derecho a la educación y obviaba la libertad de enseñanza, más allá de la libertad de creación de centros. El centro derecha estaba preocupado por la libertad de enseñanza, por el derecho de creación de centros privados, por el derecho de los padres a formación religiosa, acorde con sus convicciones, por el derecho a elección de centro, también en atención de las convicciones, por la financiación pública de los centros privados, que en su día llegarán a ser centros concertados. Básicamente éstos eran los mimbres contradictorios con los que había que hacer el consenso constitucional.

Ahora veremos cómo se gestó ese consenso. Es probable, suele decirse, que el éxito o una de las razones del indudable éxito de ese modelo de equilibrio que es la Constitución de los Estados Unidos, entre los intereses no fácilmente conciliables de las trece colonias que se independizan de la metrópoli inglesa, se deba a que se declararon secretas las reuniones de la Convención de Filadelfia, con lo cual se evitó ciertamente que las pasiones políticas y la presión política de los grupos organizados se desbordasen sobre la Convención. Sin embargo, en el caso de la Convención americana tenemos un libro –fantástico libro, clásico–, “El Federalista”, donde tres miembros de la Convención nos contaban lo que iba ocurriendo. En España carecemos de toda fuente documental.

Con respecto a nuestro artículo 27, el centro derecha obtuvo la referencia explícita a la libertad de enseñanza, a la que siguió la posibilidad de financiación de centros privados, en los términos que estableciese la ley; consiguió que se reconociese el derecho de los padres a recibir en todo tipo de escuelas, públicas o privadas, la educación moral y religiosa, acorde con sus convicciones. En definitiva, no es poco lo que consiguió. La izquierda, por su parte, consiguió una amplia programación, por tanto, la garantía de un sistema público de centros escolares, programados desde el Estado o desde las Comunidades Autónomas, para garantizar el derecho a la educación básica y gratuita; consiguió, y no es poco, introducir el elemento autogestionario,

que venía de su proyecto, a través del derecho a la intervención de los padres, profesores y, en su caso, los alumnos, en la gestión y el control de los centros sostenidos con fondos públicos, fueran centros públicos o fueran centros privados concertados; consiguió, además, que no se hiciese explícito en el Art. 27 el derecho de los padres a la elección de centro y a la elección de una educación orientada desde un referente de interpretación del mundo, acorde con sus convicciones ideológicas, morales y religiosas; y consiguió que no se incluyese expresamente el derecho a la dirección de los centros, pues hubo una rotunda oposición a que se incorporase el derecho a la dirección, precisamente con esa intención de convertirlos en centros auto-gestionarios. Y aquí viene un golpe de mano del centro derecha.

Cuando llega la Constitución al Senado, tras su aprobación en el Congreso, se introduce una enmienda de aparente inocencia, el Art. 10-2. El Art. 10-2 –como saben– es un criterio de valor extraordinario de interpretación de nuestra Constitución y remite a los Tratados Internacionales que regulan derechos humanos, de manera que la Constitución Española debe ser interpretada desde los Tratados Internacionales, ratificados por España, reguladores de Derechos Fundamentales, con lo cual se estaba incorporando a nuestra Constitución el derecho a elección de centro y el derecho a la dirección de los titulares del centro.

No vale argumentar –como se ha hecho– que estos derechos no tienen cobertura constitucional y no son Derechos Fundamentales porque se incorporan al ordenamiento a través del Art. 96, y forman parte de Tratados Internacionales, por tanto normas sub-constitucionales. No es así: estos derechos se incorporan a nuestra Constitución a través de la cláusula interpretativa del Art. 10-2, que nos obliga a interpretar, como contenido de la libertad de enseñanza, la libertad de creación de centros y la libertad de dirección de centros, tal y como establece el Pacto sobre Derechos Civiles, Sociales y Culturales. Por supuesto éste es el criterio del Tribunal Constitucional, en una jurisprudencia ya hoy en día absolutamente pacífica. Hubo todavía un voto particular, suscrito por el que luego fuera Presidente del Tribunal Constitucional, y lamentablemente víctima –una más– de los asesinatos de ETA, D. Francisco Tomás y Valiente, en el que sostenía la tesis contraria, pero que quedó en minoría, y cuando se interpuso recurso

frente a la LODE, el Tribunal Constitucional volvió a reiterar los mismos criterios que con respecto a la LOECE. En este caso, a la pacificación jurídica se añadió la pacificación política. No vale argumentar con que el principio de elección de centros no está explícitamente en la Constitución. La Constitución es una norma jurídica, efectivamente; en ningún artículo de la Constitución se lee el derecho de dirección, ni se lee que existe el derecho a la elección de centro. Bien, yo les podría citar a ustedes centenares de principios que tampoco aparecen en la Constitución y que son claramente constitucionales, porque son deducibles de los valores, de los principios y de los derechos reconocidos.

Por ejemplo, lean ustedes la Constitución con la máxima atención y no encontrarán en ningún sitio el principio “non bis in idem”, es decir, poner doble pena por una infracción. El Tribunal Constitucional, con una contundente y sólida lógica jurídica, lo ha deducido sin más del principio de tipicidad y de las garantías establecidas en el Art. 25, el derecho punitivo del Estado, tanto del Derecho Penal estricto, como el Derecho Administrativo sancionador. Nos encontramos ante verdaderos Derechos Fundamentales, de fácil deducción, incluso del propio Art. 27. Además y en caso de que a alguien le quedara alguna duda, perfecta y obligadamente deducibles de la necesidad de interpretar los Derechos Fundamentales, de acuerdo con el Art. 10-2, desde los Tratados Internacionales, en los que estos derechos son explícitos. Así, se llega al consenso aparente y se aprueba el Art. 27. Sin embargo, el consenso era todavía un espejismo. La interpretación que los unos y los otros hacían del Art. 27, distaba de ser pacífica y los acontecimientos ulteriores lo van a demostrar.

Una norma de desarrollo del Art. 27 de la Constitución fue la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, bajo el gobierno de UCD, una ley que naturalmente trata de arrimar la interpretación del Art. 27 a los propios postulados en materia educativa del centro derecha; es decir, pone énfasis en el ideario de centro, estableciendo que el ideario limita algunos otros derechos, como la libertad de cátedra; pone énfasis también en los conciertos educativos, por tanto en la financiación de centros privados que van a ser sostenidos con fondos públicos a través del concierto; pone menos énfasis en los controles

de este dinero, que sale de las arcas del Estado, en los requisitos que se le exigen para el concierto a los centros privados; y pone por último, menos énfasis en el derecho de padres, alumnos y profesores a intervenir en la gestión de los centros; es decir, es un arma en la cual se potencia la posición del director de los centros y se limita, llevándola al mínimo constitucionalmente posible, la participación.

El Partido Socialista y la izquierda en general montaron en cólera en el propio debate de la Comisión Constitucional. Su portavoz, Gregorio Peces Barba, dijo que aquella ley rompía el consenso constitucional, introduciendo elementos como el ideario, incompatibles con los valores constitucionales y, dando un portazo, abandonaron la Comisión todos los miembros del grupo socialista. Años más tarde lo hará el PP, todavía Alianza Popular. El PSOE interpuso recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Años más tarde, el Partido Socialista, ya en el gobierno, como es obvio procede a derogar la LOECE y a promulgar su propia norma, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, actuando de la misma manera en que lo había hecho en su momento la derecha, es decir, potenciando los elementos más próximos a su programa de máximos. En el propio nombre de la ley, Ley Orgánica del Derecho a la Educación, se omite la idea de libertad de enseñanza, se prescinde del término ideario –y no es una omisión inocente– y se cambia por el término *carácter propio*. Pero si analizan ustedes la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la sentencia que he dejado entre paréntesis, pero que recupero momentáneamente sobre la LOECE, verán que en el voto particular de D. Francisco Tomás y Valiente, se habla de *carácter propio y no de ideario*, y además se vincula el carácter propio exclusivamente al derecho a recibir enseñanza religiosa. En esto consistiría el carácter propio del centro, pero en modo alguno el derecho a que, por parte del titular se pueda establecer un marco referencial de comprensión del mundo, que sirva como pauta o parámetro para el proceso educativo, normalmente en España de carácter puramente religioso, pero que potencialmente puede ser de otro: criterios de índole pedagógica como los de la escuela moderna de Ferrer Guardia, o los de las escuelas de la Institución Libre de Enseñanza –el Colegio Estudio– que, con su modelo y estatutos, imprime un cierto carácter referencial, que puede llamarse perfectamente carácter propio.

Por supuesto, también en la LODE se lleva al mínimo la competencia de los directores y se potencia al máximo los elementos participativos, de sustrato autogestionario, con la participación en la gestión de padres, profesores y, en su caso y a su debida edad, con la de los alumnos. Esta vez es Alianza Popular la que monta en cólera, argumentando en paralelo que se ha roto el consenso constitucional e interponiendo recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Las sentencias son un luminoso instrumento para saber lo que es una Constitución y para diferenciarla de la ley, porque las dos sentencias, salvo cuestiones menores, en las cuales no merece la pena ni entrar, confirman la constitucionalidad de la ley: la LOECE era una norma sustancialmente constitucional y la LODE, aunque muy distinta, era también una norma sustancialmente constitucional. Es decir, es cierto que en el caso de la LODE se obligó a una sentencia interpretativa, que es una vía para salvar y conservar las leyes. Hay un principio jurídico de máxima relevancia, que es *el principio de conservación de la ley*, que lo que viene a significar es que siempre que quepa una interpretación conforme a la Constitución, hay que conservar la ley, y que ésta sólo debe ser expulsada del ordenamiento jurídico cuando resulta manifiestamente imposible encontrarle un contenido o un sentido conforme a la Constitución. Así nacen las sentencias interpretativas.

Ambas leyes eran conformes a la Constitución, hecho que pone de relieve que no tiene sentido plantearse la Constitución como un instrumento de transformación de la realidad social. La Constitución no es un programa que contenga en embrión un modelo a desarrollar por el legislador, como si el legislador al elaborar la ley ejecutase la Constitución. Cuando el gobierno desarrolla reglamentariamente una ley mediante un decreto, efectivamente ejecuta la ley, y está sujeto a sus principios y a sus finalidades. Cuando el legislador desarrolla la Constitución está realizando un acto de libertad política. De aquí se sigue que la Constitución es un marco de apertura de posibilidades que delimita el campo del juego en el que caben políticas muy distintas, incluso contradictorias, pero todas ellas legítimas: legítima era la LOECE y conforme a la Constitución, y legítima era la LODE, y conforme a la Constitución, aunque ambas fruto de legítimas posiciones políticas distintas.

Por otra parte, una Constitución como programa, sería perfectamente antidemocrática, además de absurda, porque trataría de paralizar la historia o de petrificarla: cómo somos culturalmente, qué modelo educativo o económico tenemos, por citar algunos aspectos, estarían regulados en la Constitución, de suerte que la soberanía, en vez de pertenecer a las generaciones vivas –como decía Jefferson–, habría pertenecido a aquella generación que tuvo la fortuna o la ventura de ser poder constituyente originario y que lo dejó todo atado y bien atado. No: la Constitución es un campo de juego para la dialéctica política, para la legítima dialéctica política que admite modelos muy distintos, contradictorios, todos conformes a ella.

En España tenemos muchos problemas educativos pero la mayoría de ellos no son problemas jurídicos sino problemas sustantivos, pedagógicos, de formación, de planes de estudio, de organización de la enseñanza; y, cuando son problemas jurídicos, no son propiamente problemas constitucionales, salvo alguno –al que me referiré más tarde–. Las sentencias del Tribunal Constitucional pacifican jurídicamente y ponen fin al litigio, pero eso no significa que pacifiquen políticamente. A veces el problema de la falta de paz política queda iluminado, en su nivel más extremo, cuando el Tribunal Constitucional sentencia seis a seis, con el voto dirimente del Presidente; en este caso, el propio Tribunal se manifiesta profundamente dividido, lo que refleja una división que sin duda existe también en la propia sociedad, en la propia comunidad política. Pero, con las sentencias de la LOECE y de la LODE, y sobre todo sentencias posteriores que consolidan la misma jurisprudencia, la mayoría de los problemas del Art. 27 están pacíficamente resueltos, estableciendo en consecuencia un marco jurídico estable.

Vamos a referirnos seguidamente a alguno de los puntos aludidos. Comienzo por el importantísimo tema del derecho a la educación, a la educación gratuita, además, en los niveles básicos. El derecho a la educación es uno de los llamados *derechos de tercera generación*, de los llamados *derechos sociales*, que responden a la lógica del Estado Social de Derecho.

En este punto, he de hacer un paréntesis para poner de relieve que el Estado Social de Derecho no es el Estado de Bienestar. El Estado Social de Derecho es un cauce para alcanzar o bien el Estado

de Bienestar o bien la sociedad de bienestar, porque tampoco la Constitución prejuzga cuáles van a ser los canales para conseguir una sociedad más solidaria. Cuando se dice que está en crisis el Estado Social, a mí me resulta incomprensible. El Estado Social es un concepto jurídico, un concepto normativo. Cuando hablamos de Estado de Bienestar hablamos de una realidad socio-económica, de proposiciones descriptivas, susceptibles de verificación empírica. Las normas jurídicas entran en crisis cuando se cuestiona su legitimidad, cuando se cuestiona su validez o cuando manifiestamente se incumplen, y no creo que nada de ello ocurra. Sin duda alguna lo que está en crisis es el Estado de Bienestar y sobre todo el que conocieron en Europa, porque los supuestos fácticos sobre los que descansaba se han desmoronado: supuestos fácticos basados en la población, en el pleno empleo, en una amplísima población cotizante y muy poca población rentista o subvencionada; era una población joven, por tanto con muy pocas jubilaciones o infortunio que atender y muchas cotizaciones en la Seguridad Social; era, además, un sistema económico que aún no había sido desmantelado por la globalización, que permitía mantener el control de la producción, y por consiguiente impedía este fenómeno, hoy tan frecuente, de la deslocalización.

Todo esto se ha desmoronado: las sociedades tienen altas tasas de paro, lo cual reclama más financiación frente al infortunio; tienen una población envejecida, la población activa ha disminuido, los pensionistas se han incrementado, la sanidad universal se ha encarecido: en parte porque cada vez son más los usuarios, aunque sólo sea por razones de edad, y en parte porque la evolución tecnológica hace que los tratamientos sean cada vez más caros.

Los Derechos Económicos y Sociales son una de las concreciones del Estado Social, aunque plantean un serio problema que también nos ayudará a situar en sus justos términos y en su verdadero valor jurídico el principio de Estado Social. El problema radica en que se trata de derechos de prestación y no de derechos de libertad. Los clásicos derechos liberales son derechos subjetivos que despliegan sus efectos sobre un ámbito de la realidad social; en este caso su objeto son los procesos educativos. Sin embargo las libertades, como la libertad de enseñanza, reclaman la no injerencia de los poderes públicos en el proceso educativo, es decir, una esfera de autonomía

personal o colectiva, exenta de injerencias ilegítimas. Para su satisfacción basta con un enérgico reconocimiento jurídico y una adecuada tutela judicial. Sin embargo, los derechos sociales son derechos de prestación, es decir, le pedimos al Estado que nos suministre prestaciones, lo cual requiere la creación de un servicio público con su correspondiente gestión y financiación tanto de medios materiales como de medios personales. Es decir, la eficacia del derecho depende no sólo de la voluntad política, sino de las disponibilidades presupuestarias. Por eso, sólo algunas Constituciones disparatadas, que han confundido lo que es una Constitución con lo que es una ley, llevan al propio texto Constitucional decisiones que son de carácter necesariamente coyuntural.

Cuando se generaliza, a partir de la Segunda Guerra Mundial, la constitucionalización de los derechos sociales, y muy singularmente uno de los más relevantes, el derecho a la educación, éste basa su contenido en la posibilidad de reclamarle al Estado una plaza gratuita en las Enseñanzas Básicas o el acceso a la Universidad o a las Enseñanzas Superiores, cuando se reúnan los requisitos de calidad establecidos por el legislador. En aquel momento, se estableció una importante polémica doctrinal: ¿qué hacemos con este tipo de derechos?, ¿los recogemos como verdaderos Derechos Fundamentales y corremos el riesgo de su incumplimiento, del descrédito constitucional?, o por el contrario ¿nos limitamos a establecer la cláusula del Estado Social y dejamos que luego el legislador saque sus consecuencias y el juez, en su caso, saque las suyas?

La República Federal Alemana opta por esta vía, lo mismo que la República italiana: establecer la cláusula del Estado Social, pero sin una enumeración exhaustiva; en España, se va a proceder en sentido inverso, consignando una amplísima tabla de derechos sociales, en algunos casos verdaderamente pintoresca, recogida bajo el rótulo de *principios rectores de la política económica y social* e incluida en el Capítulo Tercero y a los que se alude a veces con la palabra derecho. El constituyente, consciente de la imposibilidad de garantizar estos derechos que dependen de la coyuntura económica y de la disponibilidad presupuestaria, los desactiva, y en el Art. 53-3, dice que no son derechos, es decir, no son exigibles en tanto no los desarrolle el legislador y en los términos que los desarrolle el legislador. Es decir, no se

trata de derechos de configuración legal sino de creación legal con fundamento constitucional y, por lo tanto, no son derechos constitucionales ni Derechos Fundamentales.

Todo esto provoca una sensación de incumplimiento entre los ciudadanos. Los que tienen cierta edad oyeron repetir hasta la saciedad al ex-coordinador general de Izquierda Unida, Sr. Anguita, que la Constitución Española se incumplía, y ponía siempre como ejemplo el derecho a una vivienda digna. En realidad, resulta muy duro decirle al ciudadano que no existe tal derecho y que el legislador constituyente le ha engañado. Además, al no ser un profesional del Derecho, se es incapaz de una lectura sistemática del art. 53-3, que es el que desactiva la bomba de todo el Capítulo Tercero. De ahí se sigue que el citado derecho a la vivienda nacerá del legislador cuando quiera legislar, en las condiciones que quiera legislar y con los requisitos de acceso a la vivienda que quiera establecer. Sólo entonces ese derecho de base legal será susceptible de tutela, en caso de incumplimiento, antes los Tribunales de justicia.

Sin embargo, el derecho a la educación es una excepción, la gran excepción entre los derechos sociales, porque no se lleva al Capítulo Tercero, sino que se incorpora en la sección primera del Capítulo Segundo, como un verdadero Derecho Fundamental con todas sus características: la indisponibilidad por parte del legislador, su eficacia directa e inmediata, sin necesidad de intermediación del legislador. De suerte que, si el Estado se niega a escolarizar a un niño en los niveles básicos en una escuela pública, tal y como reclama el padre del infante, o es escolarizado a setecientos kilómetros de su domicilio, es decir, una escolarización imposible o en condiciones irracionales, desproporcionadas o inadecuadas, habría naturalmente posibilidad de reclamación de daños y perjuicios y la correspondiente indemnización patrimonial del Estado por el incumplimiento de un derecho.

El incorporar el derecho a la educación a la sección más dura, con mayor densidad jurídica y con mayor tutela judicial porque cabe el recurso de amparo, tiene, en mi opinión, un gran valor simbólico puesto que es probablemente la palanca más importante del Estado Social, del Estado Social de Derecho. Añado aquí que no existe ninguna razón de dogmática jurídica que impida constitucionalizar los derechos sociales como Derechos Fundamentales,

siendo las razones de prudencia política. El legislador constituyente entendió que en España la educación estaba suficientemente universalizada y había una capacidad presupuestaria suficiente para financiar el sistema educativo, y así lo hizo. De todas formas no nos llamemos a engaño: el Estado Social sigue siendo un Estado cuya eficacia y cumplimiento descansa más en la legislación y en la Administración que en la propia Constitución. En definitiva, todos los contenidos concretos que dan lugar a una educación de calidad descansan en manos del legislador y no en manos de la propia Constitución. Lo que la Constitución garantiza es muy importante, pero es muy poco desde una óptica que analice sustantivamente los problemas reales de la educación que están llamados a ser resueltos por el legislador y que no podría resolver ni esta ni ninguna Constitución.

En el Art. 27 existe una multiplicidad de bienes jurídicos tutelados que pueden entrar potencialmente en conflicto y que están necesitados de ponderación. La técnica del caso en la aplicación del Art. 27 es de extraordinaria importancia, lo que no quiere decir que no haya ya una sólida doctrina jurisprudencial que nos da parámetros objetivos, objetivados y objetivables, para que, sin merma de la seguridad jurídica, podamos resolver esos conflictos. Y uno de los que está bien resuelto es el potencial enfrentamiento entre el Ideario de centro y la libertad de cátedra, sobre la misma consideración o configuración de la libertad de cátedra.

Permítanme una breve excursión crítica sobre la libertad de cátedra. La libertad de cátedra siempre estuvo vinculada a la universidad, es decir, a aquellos centros donde se investiga, se crea y se transmite el saber. La libertad de cátedra nace en Alemania. En 1835 el Rey de Hannover deroga la Constitución, lo cual suscita una enorme protesta en la universidad que concluye con la expulsión de cinco catedráticos de sus plazas y el posterior reconocimiento de la libertad de cátedra en varias Constituciones posteriores. En España, cuando falló el Tribunal Constitucional, la sentencia entendió que la libertad de cátedra se extiende a la totalidad de los docentes. Sin entrar a cuestionar esa interpretación, todo hace indicar que dicha libertad posee *tres velocidades*: una velocidad máxima en la universidad que disminuye en niveles inferiores hasta alcanzar la enseñanza

primaria, hasta otra muy distinta para centros privados que cuentan además con Ideario. En la universidad pública no hay ideario, hay absoluta neutralidad y, por tanto, derecho a que no haya injerencias en el proceso educativo, en la forma de transmitir el conocimiento, en la selección del programa, en los enfoques metodológicos, ni por parte de la autoridad académica ni por parte de la autoridad política. La libertad de cátedra quiebra el principio de jerarquía administrativa y por eso tiene amplio sentido en el ámbito de la función pública. Tiene como segundo componente el derecho a orientar las explicaciones, a seleccionar el programa, los libros que se recomiendan, las bibliografías, etc.

En cuanto a los centros públicos, esa capacidad de orientar las explicaciones de acuerdo con los propios criterios pedagógicos subsiste, pero la de elaborar el propio programa y determinar los libros o la bibliografía o los soportes documentales ya no es libre según se va descendiendo en el nivel educativo, sino que vienen en gran medida establecidos por la habilitación o la homologación que han realizado el Estado o las autoridades autonómicas.

Vamos descendiendo de niveles educativos y la libertad de cátedra va disminuyendo, porque va creciendo el derecho a la libertad de conciencia del alumno. La enseñanza en la universidad permite un campo mucho mayor para la crítica, aunque a veces se encuentra amenazada por la tiranía de lo políticamente correcto.

Los problemas que se plantean con el ideario están bien resueltos en la actualidad. Se pide a los alumnos que su actitud no haga imposible el que la educación se desarrolle de acuerdo con ese marco referencial y lo mismo se exige a los profesores, que han aceptado incorporarse a un puesto de trabajo en una *empresa ideológica*, como dicen los italianos. Esto mismo ocurre con los medios de comunicación, que son también empresas de tendencia, y nadie se rasga las vestiduras. Porque ¿qué significa la cláusula de conciencia de los periodistas? Significa que, cuando cambia la línea editorial y el periodista siente agredidas sus convicciones, puede marcharse y pedir una indemnización.

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha quedado muy claro que el profesor que libremente accede a impartir sus clases en un determinado centro, con un determinado marco referencial o ideario, está obligado exclusivamente a respetarlo, por supuesto

en modo alguno a compartirlo, y mucho menos a convertirse en apolo-gista del mismo. De ahí que, en un colegio católico, si un profesor divorciado que no provoca ningún impacto en el proceso educativo sufre un despido, éste sería claramente improcedente, además de nulo. En este caso, el profesor puede imponer la readmisión.

Ahora bien, y por continuar con el ejemplo, en un colegio cató-lico, una profesora de filosofía, militante defensora del aborto tanto en el centro como en su actividad pública, podría llegar a causar un impacto sobre el proceso educativo que pudiera justificar el despido. Siempre que haya la discreción necesaria y un respeto al ideario de centro no se puede exigir nada más, y emerge automáticamente la libertad ideológica y la libertad de conciencia del profesor que no puede ser avasallada con exigencias injustificadas.

Por último, querría terminar mi intervención señalando algunas cuestiones que no están bien resueltas: el problema del acceso a las plazas de los centros concertados, porque lo que se financia es la oferta y no la demanda; siendo el instrumento que hace posible el derecho de los padres de elección de modelo educativo, quien debe seleccionar es el padre al centro y no el centro al niño. Por consi-guiente, cuando hay desajuste entre la oferta y la demanda y hay muchos padres que quieren ir a un centro determinado, habrá que establecer criterios objetivos de selección, ya que lo que es consti-tucionalmente debido no es financiar la oferta sino la demanda, la voluntad de los padres. Y el fraude está a la orden del día: cambios de domicilio ficticios, para aproximarse geográficamente, o bien fraudes fiscales que no hacen sino pervertir el sistema.

Otro problema que no está resuelto es el de las clases de reli-gión. Estoy convencido de que la mayoría de los padres católicos acep-tarían cualquier solución porque lo que quieren es que sus hijos reciban la clase de religión. Este derecho está constitucionalizado y los acuerdos con la Santa Sede, que son un Tratado Internacional de 1979, establecen, de forma rigurosa y clara, que la clase de religión debe estar equiparada en todo a las asignaturas fundamentales. Por tanto, no hay otra solución que denunciar el convenio con la Santa Sede, pero no incumplirlo. Mientras tanto, lo que hay que hacer es acatar el Tratado Internacional.

Muchas gracias por su atención.

El derecho a la educación en las Constituciones europeas

PEDRO GONZÁLEZ–TREVIJANO
*Rector de la Universidad Rey Juan Carlos
Catedrático de Derecho Constitucional*

El objetivo de mi intervención será exponer las líneas generales de la educación en el ámbito europeo, esto es, cuál es el tratamiento constitucional que recibe la educación en los diferentes países de la Unión Europea.

En primer lugar, me gustaría referirme a lo que sucede en el ámbito universitario. España tiene aproximadamente entre 1.500.000 y 1.600.000 universitarios, lo que significa una tasa de crecimiento en los últimos años importante. Ocurre exactamente igual que en la Enseñanza Media, donde se ha producido un proceso de caída, como consecuencia de la deflación de la natalidad, que llegó primero a los colegios, pero que inexorablemente afectó también a la universidad. Francia tiene una tasa de, aproximadamente, dos millones de estudiantes universitarios; Alemania, de unos 2.100.000 e Italia y Gran Bretaña de 1.900.000 estudiantes. Respecto de los países que se han incorporado a la Unión Europea, los casos más significativos son probablemente los de Polonia, que en los últimos diez años ha multiplicado por cuatro la incorporación de los estudiantes a la educación superior, y Hungría, que la ha multiplicado por tres. Con esto quiero transmitir que seguramente es esta nota de la generalización y de la extensión, a pesar de todo, y no solamente en el de la Enseñanza Media sino también en el ámbito de la Enseñanza Superior, una de las características que mejor describe la situación educativa actual en el marco de la Unión Europea.

En segundo lugar, tal y como señalaba Spagna Musso, al hilo del llamado Estado de la cultura, se ha producido en los últimos años un mayor acercamiento de las políticas educativas y del ejercicio del derecho a la educación, gracias a la presencia de la sociedad civil en el ámbito de las enseñanzas superiores o de las enseñanzas universitarias. Entre los rectores de las universidades públicas, es frecuente hacer una invocación explícita de la necesidad de que la educación se vincule de manera más directa con la sociedad civil, pues ambas están unidas en la persecución de idénticos fines.

En tercer lugar, se ha apuntado la necesidad de *empresarializar* la educación, es decir, de encontrar apoyo económico externo, al margen del respaldo por parte del Estado, que ha sido tradicionalmente quien ha sufragado siempre, con carácter general, la enseñanza, aunque no con la misma dimensión en todos los Estados; como ejemplo de referencia se destaca el mayor papel en la entonces República Federal de Alemania. Estoy convencido de que hoy, después de la unificación, esos estudios no serían asimilables con una situación intermedia, como la que podría representar el régimen educativo francés, y una situación de expectativa de futuro, como la que puede representar Italia.

Por último, en los últimos años se ha producido un proceso muy importante de internacionalización. Se trata de una internacionalización que afecta a los grandes retos y a la necesidad de afrontarlos con parecidas soluciones. Es lo que se pretendía, al menos en un primer momento, consagrar en los textos de las Declaraciones y Derechos Internacionales: un reconocimiento, aunque fuese genérico, de la importancia tanto del derecho a la educación como de la libertad de la enseñanza. Ya en la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1948, en el Pacto de Derechos Civiles, Sociales y Políticos, de 1966, y en el Convenio de Roma del año 1950, hay un explícito reconocimiento del derecho a la educación, como uno de los derechos esenciales, como uno de los derechos personalísimos necesitados de protección por cualquier tipo de Estado. Cualquier tipo de régimen que se quiera denominar de verdad un régimen constitucional, asentado en la libertad, que es lo mismo que decir en el reconocimiento de los derechos de la persona. Uno de esos derechos es, sin duda, el derecho a la educación, pero también —y yo

considero muy importante esta segunda parte— la libertad de enseñanza. Yo creo que la educación no se puede entender sólo desde el prisma del derecho a la educación, que tiene un contenido prescricional, sino también desde la perspectiva de un contenido de dimensión activa de desarrollo por los propios ciudadanos. Ahí se encuentra la libertad de enseñanza.

En el ámbito de los Tratados constitutivos de la Unión Europea, también se empezó a prestar asimismo una cierta atención al ámbito de la educación, pero otorgándole un carácter subsidiario. Los primeros textos constitutivos de 1951 y 1957 hacían referencia preferentemente a las libertades de contenido económico. Efectivamente, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea era fundamentalmente económico y sólo secundariamente político: la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, y el derecho de establecimiento, como derecho instrumental, estaban configurados prioritariamente como unos derechos de carácter marcadamente empresarial y económico. Buena prueba de que esto es así es que Jean Monet, uno de los grandes inspiradores del proceso de construcción europea, preguntado en una ocasión por lo que cambiaría si tuviese que reconstruir la historia de la génesis europea, dijo: “Yo, si empezase de cero, empezaría por la educación”. Lo cual creo que dice bastante de la significación de la educación, pero también de lo poco que preocupó, cuando se puso en marcha el proceso de construcción europea.

Esto no va a cambiar en los siguientes años sustancialmente, al menos a mi juicio. Ni el Tratado de Maastricht ni el Tratado de Niza van a prestar una atención prioritaria al ámbito de la educación y de la enseñanza. El Tratado de Maastricht estaba más ocupado, de alguna manera, en visualizar un ejercicio más concreto de las libertades económicas y, en lo que se refiere a los derechos, en dar contenido a los derechos políticos —me refiero a lo que suele llamarse “el derecho a la ciudadanía”—, pero ese derecho tenía muy poco que ver —y muy poca contingencia, ni estructural ni accidental— con lo que era un tratamiento pormenorizado de la educación. El nuevo Tratado constitutivo, que ha sido presentado como una Constitución (aunque en realidad no es una Constitución, por más que la denominemos así para entendernos y porque nos gustaría pensar que lo es), tampoco

presta una atención adecuada al ámbito del derecho a la educación y a la enseñanza. Le otorga una atención muy parcial, en uno o en dos de sus preceptos, y se trata además de normas que no son realmente ejecutables, preceptos que no son auténticos reconocedores de derechos públicos subjetivos. Más bien poseen carácter programático y, por tanto, poco tienen que decir respecto a lo que ha sido el reconocimiento de este ámbito de la educación y de la enseñanza en los textos de las Constituciones europeas y en el posterior desarrollo legislativo de las mismas.

Hoy, por el contrario, la práctica totalidad de las Constituciones de los Estados de la Unión Europea tienen un tratamiento sustancialmente semejante al que reconocen la Constitución española de 1978 y las leyes de desarrollo, tanto en lo que se refiere al ámbito de la universidad como en el ámbito de la enseñanza básica o de la enseñanza media. Nosotros contamos con un prolijo y extenso artículo, el Art. 27 de la Constitución, que es resultado de un complicado pacto constituyente, como sucede con otros temas. La Constitución fue un pacto entre tres grandes ideologías: la demócrata cristiana, la conservadora y la socialdemócrata. Fruto de ese acuerdo es el Artículo 27, que consta de diez apartados. Se trata de diez apartados en los que se atisban declaraciones de política ejecutiva muy importantes que yo simplemente voy a apuntar, para después retomarlos al hilo de lo que sucede en otras Constituciones en nuestro entorno.

El primer apartado –que es a mi juicio el clave– realiza el reconocimiento expreso tanto del derecho a la educación como de la libertad de enseñanza y consagra más adelante por primera vez la autonomía universitaria, no solamente como una garantía institucional, sino como un auténtico derecho constitucional. Esto se recoge en el Apartado 10, del Art. 27, que desarrolló la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983, y que evidentemente acoge también, con las especialidades propias, el nuevo texto de la Ley Orgánica de Universidades de 2001.

Al margen de estos dos preceptos, existe un reconocimiento expreso de otras realidades: el derecho de los padres a poder brindar a los hijos aquella formación religiosa y moral que estimen conveniente; la declaración de que la Enseñanza Básica es obligatoria y es gratuita; la necesidad de la participación efectiva de todos los sectores

afectados en el ámbito educativo; el reconocimiento a las personas físicas y jurídicas de la libertad de creación de centros docentes, que es una expresión de la libertad de enseñanza; la intervención en el control de la gestión de los centros educativos; el papel ineludible de los poderes públicos; el sostenimiento de los centros docentes que reúnan aquellos requisitos preestablecidos anteriormente por el legislador; y, en última instancia, el citado derecho a la autonomía de las universidades.

Pues bien, todos estos preceptos que se reconocen en la Constitución española de 1978 se vienen de alguna manera atisbando, más o menos enunciados, más explícitamente desarrollados o más vagamente apuntados, haciendo más o menos hincapié en el aspecto religioso o laico, en los textos de las Constituciones más modernas.

A mi juicio, el primero de los textos constitucionales europeos que afronta con carácter de modernidad, de manera pormenorizada y de forma detallada el problema de la educación es la Constitución de Weimar de 1919. La Constitución de Weimar es el texto constitucional que, de alguna manera, introduce a Alemania en la modernidad y pone fin al régimen constitucional del Imperio de 1871. Se trata de una Constitución importantísima en el constitucionalismo europeo lo que serían denominados derechos económicos y sociales, que sólo habían tenido presencia antes en la Declaración Revolucionaria bolchevique de 1918 y en la Constitución Mexicana de Queretaro de 1917. Pues bien, en esta Constitución hay todo un título que incluye ocho artículos (cosa nunca más vista en ningún texto de Constitución europea) dedicados a la educación, artículos muy pormenorizados donde hay un desarrollo prolijo de las competencias del Estado, las entidades y los municipios locales (Título IV de la parte II).

En la Constitución de Weimar, por ejemplo, se establece, con carácter general, que el arte y la ciencia son libres; hay una apuesta decidida por la educación específica de la juventud y de la infancia; se otorga preponderancia al papel de la inspección del Estado en la gestión de la enseñanza, tanto pública como concertada; se establece, asimismo, una educación obligatoria y gratuita, en este caso hasta los ocho años, algo que con carácter general se recoge después en

la Constitución alemana, vigente en la práctica totalidad de las Constituciones posteriores; se apela al papel de los municipios y las entidades territoriales locales menores en la gestión de las enseñanzas públicas y de la educación; se prevé la posibilidad no solamente de la enseñanza en el ámbito de los centros públicos, sino de los centros privados, pero eso sí, prefijando las condiciones y los requisitos exigibles por parte –como no puede ser de otro modo– del Estado; hay una referencia al respeto a las libertades religiosas y, en concreto, a la Iglesia Católica; y hay también algo que se echa en falta en el tratamiento de la educación española vigente: el tercer párrafo del Art. 148 de la Constitución de Weimar dice: “La enseñanza de la ciudadanía y del trabajo entra en las disciplinas del plan escolar. Todos los alumnos recibirán un ejemplar de la Constitución, que tendrán que conocer al terminar sus deberes escolares”.

Sin embargo, sorprendentemente, la vigente Constitución alemana, la llamada Ley Fundamental de Bonn, de 1949, no tiene ningún título explícito dedicado a la educación y a la enseñanza; no posee ningún título parecido a lo que sucede con su regulación en la Constitución española de 1978. Lo que hizo el constituyente alemán, desde el Art. 1 hasta el Art. 12 (también 20.1 y 28.1), fue realizar referencias indirectas a determinados ámbitos o derechos de protección. Después, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán ha ido apuntando determinados aspectos que, de una manera o de otra, podían integrar el contenido que más o menos forma el núcleo esencial del Art. 27 de la Constitución española de 1978.

Por ejemplo, la Constitución alemana de 1949, en el Art. 2, habla del libre desarrollo de la personalidad, habiéndose deducido por parte del Tribunal, la capacidad individual para aprender, pero no existe un reconocimiento expreso, como sucede en nuestra Constitución. En el Art. 3 se reconoce (aquí sí de forma parecida al Art. 14 de la Constitución española) el principio de igualdad; de aquí se ha deducido una igualdad y una lógica de oportunidades en todos los ámbitos, y también en el de la educación. En el Art. 5, Apartado Tercero, se reconoce algo recogido también en nuestro constitucionalismo, como es la libertad de ciencia. En el Art. 6, Apartado Segundo, se establece, como una de las obligaciones prioritarias de los padres –como un deber constitucional, con mayúsculas, porque

está reconocido en el propio texto de la Constitución—, el prestar la suficiente asistencia educativa a los hijos. Y en el Art. 7 hay una referencia, explícita también, a las atenciones del Estado respecto de los centros docentes privados. Como se observa, en los primeros artículos existe una preocupación por el constituyente, pero se trata de una preocupación algo desordenada si se compara con los once artículos, con sus epígrafes y subepígrafes de la Constitución de Weimar de 1919.

En Alemania, con carácter general, existen dos grandes ámbitos de estudios: los estudios no universitarios y los universitarios, que se denominan estudios de *universitäten*. En lo que se refiere a los estudios no universitarios, existen, dentro de la primera categoría, lo que ellos llaman la Enseñanza Básica, Principal, Real, el instituto y la escuela Global. Aparte de esta categoría general de estudios existe, igual que sucede en España, una formación preescolar, la *Kinder-Garten*, una formación de carácter profesional y una educación especial, tanto para niños como para jóvenes, minusválidos y adultos.

De todo ello, lo que quizá pueda tener un interés más específico es que la Constitución alemana de 1949 establece de alguna manera, con carácter general, lo que llamamos los constitucionalistas una democracia militante y beligerante. A diferencia de la Constitución española de 1978, donde está prevista la revisión total de la Constitución, y no existen las cláusulas de intangibilidad material. En España se puede modificar cualquier precepto constitucional, siempre que sea de acuerdo con las reglas de revisión constitucional y siempre que sea pacíficamente. Esto no sucede en Alemania. La Declaración de derechos fundamentales alemana está transida de esta nota de inmutabilidad. Esta idea de que hay que defenderse de los que no defienden la democracia se encuentra presente en algunos fallos muy importantes del Tribunal Constitucional alemán, de los años 1952 y 1956: el que ilegaliza el Partido Nacional Socialista Alemán y el que ilegaliza el Partido Comunista en Alemania.

Pues bien, esto tuvo su influencia en el ámbito educativo. En la Alemania de los años ochenta, se expulsó a dos profesores por la transmisión de determinadas enseñanzas, en las que no se venía a reconocer este carácter intangible de los Derechos Fundamentales y este deber de fidelidad y acatamiento al régimen constitucional. Estos dos

casos (1986) llegaron al Tribunal Europeo, que refrendó la ilegalidad del comportamiento de estos profesores.

Este criterio, sin embargo, una vez que cae el Muro de Berlín en 1989, se modifica. Una importantísima sentencia de 1995 del Tribunal Europeo de Estrasburgo acabará declarando que, en una sociedad democrática cabe también la defensa de ideas que no son democráticas y, diez años después, el Tribunal Europeo (en mi opinión, con buen criterio) cambia de opinión y respalda lo que viene a ser más o menos el criterio general de comprensión y de actuación en estos casos.

Un segundo ejemplo o referencia del tratamiento que recibe la educación es el del caso francés. El constitucionalismo francés ha sido, sin duda muchas veces, el referente del constitucionalismo español. El constitucionalismo francés ha tratado el tema del derecho a la educación en un nivel menos constitucional que el nuestro. Desde 1812, en prácticamente todas las Constituciones españolas hay alguna referencia directa, inmediata y expresa a la educación. Dependiendo de si la Constitución era de un tinte o de otro, se hacía mayor hincapié en el perfil del derecho a la educación, como un derecho de prestación por parte del Estado, o en la libertad de enseñanza. Esto en Francia no ha sido así.

La importantísima Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 –de la que prácticamente todo el constitucionalismo del Estado liberal ha vivido en Europa– no contenía una referencia expresa a lo que nosotros entendemos hoy como protección al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza. Hubo que esperar a la Constitución de 1791, la primera Constitución post-revolucionaria, y sobre todo a la Constitución de 1793, para que hubiese alguna mención a la misma. En la actualidad, sucede en el ámbito constitucional algo parecido. La Constitución francesa de 1958, la Constitución inspirada por el General De Gaulle, es una Constitución que carece de una declaración de derechos como la que acoge el Título Primero de la Constitución española de 1978. En nuestra Constitución, sin embargo, desde el Art. 10 hasta el Art. 55, ambos incluidos, se habla de derechos y libertades fundamentales. Francia no posee una Declaración de Derechos como la nuestra. ¿Qué es lo que hace, en Francia, el papel de Declaración de Derechos? El

reconocimiento en la Constitución francesa de la plena eficacia de la Declaración Francesa de Derechos del Hombre, de 1789, y la Declaración Preámbulo de la Constitución de la Cuarta República del año 1946. En esta Declaración Preámbulo de la Constitución Francesa de 1946 sí hay una referencia a la educación, pero muy breve. Lo único que se dice y lo único que importa, desde esta perspectiva, en el constitucionalismo francés es la referencia explícita al Estado laico. En su Preámbulo, la Constitución francesa de 1946 señala, como se recoge en el texto de 1958: “La nación garantiza el acceso del niño y del adulto a la instrucción, a la formación profesional y a la cultura, un derecho de prestación. La organización de la enseñanza pública, laica y gratuita a todos los niveles es un deber del Estado”. Esta idea no es nueva. Está, como apuntaba al principio, en la Constitución francesa de 1793, la defiende en la Convención Robespierre, es asumida como propia por Napoleón, en sus Constituciones Napoleónicas, y pervive a lo largo de todo el constitucionalismo francés del siglo XIX: en 1830, 1848, 1875, llega hasta la Constitución de 1946 y se aplica en la Constitución francesa de 1958, por dictamen de la propia Constitución y porque lo entiende así el propio Consejo Constitucional Francés, que declara que estos preceptos son derecho, derecho directamente aplicable y no meramente normas o directrices programáticas.

Buena prueba de que el elemento laico es, si me permiten, la referencia más importante del tratamiento de la educación, es el problema de los velos islámicos, que ha tenido un tratamiento muy distinto que en el caso español. En una sentencia muy inicial del Consejo Constitucional Francés, del 2 de noviembre del año 1992, el Consejo Constitucional Francés anuló un artículo, el Art. 13, del Reglamento interno de un instituto, que prohibía llevar velos islámicos acudiendo al argumento del carácter laico del Estado.

En este fallo del Consejo de Estado Francés, se dice: “El principio de laicismo de la enseñanza pública, que es uno de los elementos del laicismo del Estado y de la neutralidad del conjunto de los servicios públicos, impone que la enseñanza sea dispensada en el respeto, de una parte, a esta neutralidad, por los programas y por los docentes y, de otra parte, a la libertad de pensamiento de los alumnos; prohíbe, conforme a los principios causados por dichos textos y por

los compromisos internacionales de Francia, toda discriminación en el acceso a la enseñanza, basada en las convicciones o creencias religiosas de los alumnos. La libertad, así reconocida a los alumnos, comporta para ellos el derecho a expresarse y a manifestar sus creencias religiosas en el interior de los centros escolares, en el respeto al pluralismo y a la libertad de los demás, sin perjuicio de las actividades de enseñanza, del contenido de los programas y de la obligación de asistencia a las clases. En los centros escolares –sigue diciendo el Consejo Constitucional– el hecho de que los alumnos lleven signos, mediante los cuales manifiesten su pertenencia a una religión, no es en sí mismo incompatible con el principio del laicismo, en la medida en que ello constituye el ejercicio de la libertad de expresión y de manifestación de creencias religiosas, mas esta libertad no supone permitir a los alumnos enarbolar signos de pertenencia religiosa que por su naturaleza, por las condiciones en que serían llevados, individual o colectivamente, o por su carácter ostentoso o reivindicativo, constituyen un acto de presión, de provocación, de proselitismo o de propaganda, que pudiera atentar contra la dignidad o la libertad del alumno o de miembros de la comunidad educativa, comprometiendo su salud o su seguridad, perturbando el desarrollo de las actividades escolares y el papel educador de los docentes y, en definitiva, alterando el orden laico en el centro y el funcionamiento laico normal del servicio público”.

Se podrá estar de acuerdo o no, pero la argumentación es consecuencia de esta construcción “obsesivamente laica”, que preside la comprensión de la V República Francesa (artículo 2) y que data de cuando se rompe, por parte de Napoleón, el Concordato con el Papa, a principios del siglo XIX.

En España, por razones distintas, el tratamiento de la materia es diferente. Como se recordará, en casos de este tipo la decisión que adoptó la Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma fue permitir que los niños pudiesen asistir a los colegios con velo, decisión que hay que entender desde la comprensión de la Constitución española.

Italia viene a reflejar el otro lado de la moneda. El pasado italiano, la reunificación italiana tardía, el peso de los Estados Pontificios, la presencia de un Estado dentro del territorio italiano, la

tradicional regulación, a través de los Pactos y de los Compromisos del Estado italiano, después de ratificación con el Papado, llevan a una comprensión de la educación sustancialmente distinta a la que existe en Francia, y de alguna manera también dispar de la española.

La Constitución italiana de 1947 dedica dos artículos al tema de la educación y de la enseñanza. En realidad, lo que nosotros entendemos como educación está más bien reconocido sólo en uno de esos artículos, el Art. 33, integrado a su vez por tres preceptos. En primer lugar, que el arte y la ciencia son libres, así como su enseñanza. Mucho más importante es el mandato de que corresponde a la República dictar las normas generales de instrucción y crear escuelas estatales para todos los órdenes y para todos los grados. Al mismo tiempo, se prescribe que los organismos privados y los particulares –de forma similar a lo que señala nuestra Constitución– tienen el derecho a fundar escuelas e institutos de educación sin carga financiera para el Estado. Estos son los grandes principios constitucionales que apunta el régimen italiano, porque el Art. 34, en realidad, lo que hace es una referencia a la enseñanza o la instrucción inferior que llega hasta los ocho años (siguiendo la Constitución de Weimar de 1919) y a las ideas de capacidad y de mérito de los alumnos, importantes a la hora de gestionar los derechos y las becas, entregadas por el Estado a aquellos estudiantes que no disponen de suficientes medios económicos para hacer frente a una educación integral.

En el caso italiano, estamos ante la tensión entre Estado e Iglesia Católica, que ha tenido una presencia mayoritaria desde los tiempos de la Constitución del moderno Estado italiano, una presencia que vendría a consagrarse en la Ley número 121, de 25 de marzo de 1985, que establece con carácter general las preferencias y las reglas de la ordenación educativa o de la ordenación docente.

Posteriormente se ha planteado, sobre todo a finales de los años ochenta, el problema de qué sucedía con aquellas personas que no querían cursar en los colegios la tradicional clase de religión, un tema que, en los últimos años, también ha estado de actualidad en España. A esa situación se han dado todo tipo de soluciones. Así en Italia se llegó a una solución, en la que también se inspiraron los legisladores españoles en un primer momento: que aquellas personas que no quisieran recibir clases de religión desarrollaran una actividad

educativa complementaria (1985). El caso es que finalmente no recibían ningún tipo de formación educativa específica y dedicaban las clases a gimnasia, hasta que se asentó la alternativa de que quienes no querían clase de religión recibieran clases de derechos humanos (1987). La opción no era muy sensata, en la medida en que las clases de derechos humanos deben ser transversales y se deben impartir a todos, con independencia de que los alumnos quieran o no recibir educación religiosa.

En fin, las líneas generales que hoy en día presiden la política constitucional educativa de todos los Estados europeos con los que España más tiene en común son similares. España posee una normativa parecida a la italiana, a la alemana, algo menos parecida a la francesa y, después de la primera Constitución portuguesa de 1976, también un tratamiento parecido al de la Constitución portuguesa de 1976. Esto no sucede, en cambio, con algunas Constituciones nórdicas, que tienen especialidades diferentes, nacidas de su historia y de su personalidad propia, y de algunos países de las antiguas democracias populares que se han incorporado tardíamente a la Unión Europea, que comparten con nosotros una historia común y son europeos, pero que no han convivido política y culturalmente con los Estados liberales de derecho, en estos últimos cincuenta años.

IV

**ESTADO Y SOCIEDAD ANTE
LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA**

Conciertos escolares: análisis constitucional y Derecho comparado

JOSÉ MANUEL DÍAZ LEMA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

SUMARIO

I.– ¿En que consisten los conciertos educativos? II.– La base constitucional de los conciertos educativos. III.– Las consecuencias: asimilación de los colegios concertados a los públicos. IV.– Las dificultades de aplicación del sistema. V.– Los nuevos problemas. VI.– Una reinterpretación del texto constitucional. VII.– Los retos: la calidad de la enseñanza y la introducción de concurrencia en el sistema educativo.

I.– ¿EN QUÉ CONSISTEN LOS CONCIERTOS EDUCATIVOS?

Una vez que en las sesiones anteriores se ha expuesto el sistema educativo español en el contexto europeo, estamos en condiciones de analizar el régimen de los conciertos educativos instaurado en España por la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, del derecho a la educación (LODE), objeto de leves reformas en la Ley de 20 de noviembre de 1995, relativa a la participación, evaluación y gobierno de los centros docentes no universitarios, y de reformas de más calado en la Ley de 23 de diciembre de 2002, de calidad de la educación, aunque sin afectar las bases del sistema.

El régimen de los conciertos, o de los centros concertados como dice la LODE en los artículos 47 siguientes, es la expresión concreta que reciben en el Derecho español las subvenciones a la enseñanza

no universitaria, fundamentalmente en el nivel obligatorio. En sus rasgos esenciales el régimen de conciertos procede del Derecho francés (la conocida Ley “Debré”, de 31 de diciembre de 1959), y consiste en que los centros seleccionados por la Administración asumen la obligación de impartir determinadas enseñanzas, recibiendo a cambio un apoyo económico sustancial. Un análisis más detenido de esta relación permite observar que el Estado impone determinadas condiciones y limitaciones a la libertad de enseñanza, en temas tales como la admisión de los alumnos, la selección del profesorado o la gestión de los centros en general, mientras que los centros concertados reciben una cantidad que en principio se estima suficiente para garantizar la gratuidad de la enseñanza en el tramo obligatorio: es lo que el artículo 49 de la LODE denomina el módulo económico fijado anualmente en los presupuestos del Estado, en el que se incluyen tanto los salarios al personal docente como otras cantidades (mantenimiento de edificios, etc.)¹. Entre las obligaciones asumidas por los centros concertados hay que destacar la prevista en el art. 51 que se refiere a la impartición gratuita de las enseñanzas objeto del concierto; o las relativas a la admisión de alumnos, que, de acuerdo con el art. 53 de la LODE, debía regirse por las mismas normas aplicables a los alumnos de los centros públicos, aunque la Ley de calidad de la educación de 23 de diciembre de 2002 ha derogado este precepto.

II.- LA BASE CONSTITUCIONAL DE LOS CONCIERTOS EDUCATIVOS

Como es sabido, el artículo 27 de la Constitución es el fruto de una compleja elaboración durante el proceso constituyente, que trató de armonizar los intereses de quienes intervienen en las tareas educativas (el Estado, la comunidad educativa, los titulares de los centros) con la intención de resolver los conflictos –ideológicos,

¹ El art. 76 de la Ley de calidad de la educación de 23 de diciembre de 2002 establece que el módulo económico se fijará en los Presupuestos del Estado o, en su caso, en los de las Comunidades Autónomas, pero en este caso nunca será inferior al fijado por el Estado.

religiosos, etc.— que lastran desde hace tiempo la educación española; a pesar de ello, quedaron algunos cabos sueltos que los sucesivos Gobiernos intentaron atar a través de la legislación de desarrollo.

En efecto, al poco tiempo de entrar en vigor la Constitución se aprobó la Ley orgánica 5/1980 de 19 de junio, de centros escolares, que ponía el acento en la protección de la situación jurídica de los centros privados, y en consecuencia mantenía una concepción restrictiva de las limitaciones que podrían ser impuestas a los mismos. Frente a ella, la LODE arranca de una concepción distinta, que en líneas generales tiende a asimilar la situación jurídica de los centros concertados a la de los centros públicos: esto demuestra que el texto del artículo 27 de la Constitución admite varias interpretaciones. No debe extrañar, por ello, que cuando surgen problemas nuevos todo el sistema se resiente porque en sus trazos fundamentales no goza de la aquiescencia que un asunto tan importante requiere².

Pues bien, aunque los conciertos no están expresamente previstos en el texto constitucional, tienen su fundamento en la interpretación de determinados conceptos utilizados en el artículo 27 de la Constitución, concretamente en el apartado 4, según el cual la enseñanza básica es obligatoria y gratuita, y en el apartado 7, que atribuye a la comunidad educativa la intervención en el control y gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos. El “sostenimiento con fondos públicos” y el “carácter gratuito de la educación obligatoria” constituyen el cimiento de la regulación vigente de los conciertos en la interpretación que resumimos a continuación.

En efecto, aunque pudiera creerse que nuestro sistema educativo no universitario distingue por un lado la enseñanza privada y por otro la enseñanza pública, como consecuencia de los conciertos esto no es exactamente así: en realidad, la línea divisoria se sitúa en el sostenimiento de los centros con fondos públicos, y por lo tanto dicha línea se traza entre los centros privados que

² Posteriormente aludiremos a algunos de los nuevos problemas que deben afrontar los conciertos educativos, relacionados con la financiación, la organización y dirección de estos centros, la inmigración, o las transferencias a las Comunidades autónomas de la gestión de los conciertos.

no obtienen financiación o subvención de ninguna especie de la Administración, y los centros sostenidos con fondos públicos, esto es, los públicos y los concertados. El criterio que guía a la legislación española, arrancando de la expresión citada del apartado 7 del artículo 27 de la Constitución, es que el sostenimiento de los centros de titularidad privada con fondos públicos determina y justifica la intervención de la llamada comunidad educativa (formada por profesores, padres y en su caso los alumnos) en la gestión y control de los centros, no de la Administración pública. En el Estatuto de centros escolares de 1980 antes citado esta intervención se limitaba al control en la gestión de las subvenciones públicas, pero la LODE dio un salto cualitativo convirtiendo la referida intervención en una participación plena y absoluta en la gestión de los centros concertados, provocando la asimilación a los centros públicos prácticamente en su totalidad.

La otra regla constitucional que fundamenta el régimen de los conciertos es el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica, entendida como sigue: puesto que se trata del tramo obligatorio de la enseñanza, debe tener carácter gratuito, y no sólo en lo que se refiere a la enseñanza impartida en los centros públicos, sino también a la impartida en los centros privados concertados. Unidas las dos normas constitucionales (el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica, y el sostenimiento con fondos públicos de los centros concertados), el resultado final que se nos ofrece es el de una enseñanza concertada que colabora estrechamente con el Estado en la gestión de un servicio público; es lo que denomina la exposición de motivos de la LODE una red dual, que permitirá como mucho a los interesados elegir entre un centro público y un centro concertado. Esta idea de la colaboración estrecha de los centros concertados en lo que se concibe como el servicio público de la educación procede de la legislación francesa en sus formulaciones originales –Ley antes citada de 1959– (no necesariamente en las posteriores, como más adelante se verá), así como de la propia legislación española, y en concreto de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, general de educación, que en su artículo 3º.1 decía que la educación a todos los efectos tendría la consideración de servicio público fundamental; la consecuencia de

esto se reflejaba en la regulación de los conciertos contenida en el artículo 96, que en sus aspectos más importantes pasará a la LODE³ En la Ley de calidad de la educación de 23 de diciembre de 2002 se aprecia una importante corrección al sentar las bases de los conciertos educativos, cuando en el artículo 75.1 sustituye la formulación de la LODE citada en nota por la siguiente: “Los centros privados que, en orden a la prestación del servicio de interés público de la educación y a la libertad de elección de centro, impartan las enseñanzas declaradas gratuitas en la presente Ley...”. El cambio de rumbo es notable, aunque no ha llegado a traducirse en cambios en el articulado de la LODE dignos de consideración.

III.– LAS CONSECUENCIAS: ASIMILACIÓN DE LOS COLEGIOS CONCERTADOS A LOS PÚBLICOS

Las consecuencias de esta construcción jurídica, perceptibles tanto en la LODE como en toda la legislación posterior, incluidas las normas autonómicas dictadas en los últimos años, se puede resumir en una asimilación prácticamente total de los centros concertados a los centros públicos; de ahí que, como se ha señalado en el apartado anterior, la distinción en nuestro Derecho no discurre tanto entre centros privados frente a centros públicos, sino entre centros sostenidos con fondos públicos (concertados y públicos), y centros privados a secas o no subvencionados.

Esta asimilación se manifiesta de varias formas, a saber: en la dirección y la organización de los centros concertados, de las que prácticamente se ven privados los titulares de los centros, sustituidos por el Consejo escolar del centro que representa a la comunidad educativa, dando vida al concepto de participación de dicha comunidad educativa tan caro a la LODE; en lo relativo a la admisión de los alumnos, que se identifica con la admisión en los centros públicos; en una

³ Su art. 47.1 dice lo siguiente: “Para el sostenimiento de centros privados con fondos públicos se establecerá un régimen de conciertos al que podrán acogerse aquellos centros privados que, en orden a la prestación del servicio público de la educación en los términos previstos en esta ley...”.

cierta planificación que de manera solapada se impone también a los centros concertados, y no sólo a los públicos, en que es absolutamente legítima. Esta asimilación se manifiesta incluso en otros aspectos aparentemente menores del sistema educativo como puede ser la educación mixta: existe una tendencia al menos en ciertas Administraciones educativas a implantar dicha educación mixta en los centros concertados, pero no por una razón pedagógica, sino sencillamente como una extensión del mismo criterio aplicado a los centros públicos. Aunque este último punto no sea decisivo en el conjunto del régimen de los conciertos, constituye una buena prueba de la interpretación del texto constitucional y de la legislación en el sentido indicado: los centros concertados no constituyen más que una mera continuación de la enseñanza pública, y por lo tanto su régimen jurídico resulta con pequeños matices asimilado a ella. Esto es en último extremo lo que se quiere decir en el Derecho español con la expresión “centros sostenidos con fondos públicos”: públicos en sentido estricto y concertados.

IV.- LAS DIFICULTADES DE APLICACIÓN DEL SISTEMA

Evidentemente, la pretensión de asimilar por completo los centros concertados a los centros públicos ha devenido ilusoria, porque por mucho que insista el legislador los centros concertados por encima de todo son centros privados. En este sentido, se puede hablar de un choque entre la legislación y la realidad, que se manifiesta en variados aspectos de los que aquí citaremos dos: en lo que se refiere a la financiación de los centros concertados, no es fácil que el módulo llegue a cubrir todas las necesidades de la enseñanza, por lo que los centros recurren a las llamadas cuotas voluntarias que sirven para disfrazar deficiencias, complementos, actividades que pueden ser perfectamente lícitas y razonables, pero que desde el punto de vista del esquema legal no dejan de ser una forma de financiación anómala, tanto que en términos estrictos justificaría la revocación de los conciertos.

Por otra parte, ya se ha dicho que la LODE, fruto de una concepción participativa muy característica, prácticamente confía la

dirección de los centros al Consejo escolar en el que participa la comunidad educativa, reduciendo así de manera ostensible el papel director del titular del centro. Pues bien, en la práctica los titulares de los centros ostentan facultades decisorias con mengua de las atribuciones de los Consejos escolares previstas en la Ley. Ciertamente, en la reforma llevada a cabo por la Ley de 20 de noviembre de 1995, relativa a la participación, evaluación y gobierno de los centros docentes no universitarios, se ha alterado un poco esta situación reconociendo más facultades a los titulares de los centros; tendencia que mantiene la Ley orgánica de calidad de la educación de 23 de diciembre de 2002 al introducir suaves retoques en la organización de los centros concertados (disposición final 1ª)⁴. En lo fundamental, sin embargo, dicha organización sigue estando escorada hacia una concepción participativa en boga al poco tiempo de aprobarse la Constitución, pero que ha ido perdiendo fuerza con el paso del tiempo⁵. Por eso, parece pertinente hablar de la falta de realismo de los conciertos para referirnos a todo este tipo de desviaciones de la LODE, que en realidad ponen de manifiesto los rasgos ficticios de un sistema dominado por la idea de la participación de la comunidad educativa.

V.- LOS NUEVOS PROBLEMAS

En estas circunstancias, el advenimiento de nuevos problemas en la última década forzosamente tenía que contribuir a poner en cuestión el régimen de los conciertos que ya desde el principio adolecía de las insuficiencias comentadas. Se podrían cifrar estos problemas

⁴ En algún caso es evidente la intención de fortalecer la posición del titular del centro. Así, la primitiva redacción del art. 56.f) de la LODE (“Corresponde al Consejo escolar del centro: f) Aprobar y evaluar la programación general del centro que con carácter anual elaborará el equipo directivo”), es sustituida por esta otra: “f) Informar la programación general del centro que, con carácter anual, aprobará el equipo directivo” (la citada final 1ª).

⁵ Sobre esto, véase mi trabajo “La participación de la comunidad educativa en la gestión de los centros concertados”, en: *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca*. INAP-BOE, Madrid, 2002, págs. 327 y sigs.

en los siguientes: en primer lugar, el de la financiación, tanto en el sentido ya señalado de la insuficiencia del módulo escolar, como en el de la pugna entre la enseñanza pública y la concertada por obtener los recursos del Estado para atender a la enseñanza obligatoria. Fundamentalmente, el problema deriva del descenso de la natalidad, que hace que desde la enseñanza pública se adviertan las asignaciones a los centros concertados como la privación de unos recursos públicos que “legítimamente” debieran ir a parar exclusivamente a los centros públicos; en definitiva, se está contemplando a la enseñanza concertada como un rival que detrae recursos necesarios para la enseñanza pública. Aquí se advierte el trasfondo de la LODE, que en realidad aceptaba la enseñanza concertada como algo complementario y provisional, de tal modo que en la medida o en el momento en que no fuera necesaria, se podría prescindir de ella. La caída de la natalidad ha precipitado la llegada de este momento.

En segundo lugar, sigue siendo una cuestión fundamental en el régimen de los conciertos todo lo que atañe a la dirección y a la organización de los centros que la Ley concibe, tal como se ha indicado anteriormente, como un conjunto de facultades detraídas del titular del centro. Es éste un aspecto decisivo que toca de lleno la libertad de la enseñanza, en su modalidad de creación y dirección de centros docentes, y que desde el punto de vista funcional tiene una gran repercusión.

En tercer lugar, se han planteado intensamente en los últimos años temas relativos a la admisión de los alumnos en los centros concertados. Lo cierto es que el fenómeno reciente de la inmigración no ha hecho más que exacerbar este problema, planteándose la escolarización de la población inmigrante y en definitiva el reparto de dichos alumnos entre los centros públicos y los centros concertados de una manera igualitaria.

Y en último lugar hay que aludir a la transferencia generalizada a las Comunidades autónomas de la gestión de todo el sistema educativo, lo que inevitablemente provocará disfunciones y diferencias de gestión entre unas Comunidades autónomas y otras, cuestión que en cierto modo multiplica las distorsiones del propio régimen de conciertos.

VI.- UNA REINTERPRETACIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

A mi modo de ver, tanto los problemas nuevos que se acaban de citar como los que ya eran manifiestos en los años 80 al aprobarse la LODE, incluso el reto que se plantea en el momento presente a la enseñanza –tema del que nos ocuparemos a continuación–, obligan a reinterpretar la Constitución, y por lo tanto a acometer determinados cambios legislativos en una línea que, aceptando en lo fundamental la idea de los conciertos, pretenda mejorarla y adaptarla a unas circunstancias nuevas, distintas a las que presidieron su regulación hace 20 años.

En primer lugar, es preciso replantear la base financiera de los conciertos. La regulación vigente arranca de una concreta interpretación de los términos educación obligatoria y gratuita, en el sentido de equiparar ambos adjetivos en su extensión: es decir, en el tramo obligatorio, la educación forzosamente ha de ser gratuita, y por tanto si los alumnos no acuden a un centro público, deben obtener dichas enseñanzas en un centro concertado que sea por supuesto gratuito. Por cierto, existen otras interpretaciones de las mismas palabras del texto constitucional, según las cuales dichas gratuidad y obligación llevarían a que el Estado estaría obligado a financiar en su totalidad cualquier colegio privado que fuera elegido por los alumnos. Se trata de dos interpretaciones antagónicas del texto constitucional, lo que demuestra que éste no es ni mucho menos unívoco. Por mi parte, estimo que obligatoriedad y gratuidad están situadas en la misma frase del texto constitucional (artículo 27. 4), pero esto no significa que exista una relación necesaria de causa a efecto entre ambas. Obligatoriedad quiere decir que los alumnos dentro de unos márgenes de edad tienen que cumplir la llamada obligación escolar, y por lo tanto asistir a cualquier centro que esté autorizado (público, concertado, privado); pero esto no lleva forzosamente a la gratuidad, porque incluso en el sistema vigente es obvio que esa gratuidad puede ser renunciada cuando el alumno acude a un centro privado no concertado. Es más, incluso en la situación actual no sólo se subvenciona el tramo obligatorio de la enseñanza, sino también otros tramos (los conciertos singulares, y lo que se viene planteando desde hace algunos años sobre la escolarización antes

del tramo obligatorio)⁶. Por lo tanto, la interpretación de la LODE en el sentido de asimilar por completo obligatoriedad y gratuidad es una interpretación posible de la Constitución, pero no es la única. Es desde luego razonable que el Estado atienda financieramente hablando de una manera especial las necesidades del tramo obligatorio, pero de aquí no se deduce expresamente la gratuidad de la enseñanza en los centros concertados⁷.

Esto significa que el régimen de los conciertos, y en definitiva, las subvenciones a la enseñanza privada no derivan de la “gratuidad” del artículo 27.4, sino del artículo 27.9, que establece la obligación de los poderes públicos de ayudar a los centros docentes que reúnan los requisitos establecidos por la Ley; así como de la expresión “sostenimiento con fondos públicos” a la que antes nos hemos referido, que indica un elevado nivel de apoyo a los centros privados o concertados, pero no necesariamente la gratuidad. En suma, gratuidad vs. ayudas y sostenimiento: éstos son a mi modo de ver los puntos de arranque de la Constitución, y la base para recomponer el régimen de los conciertos.

En términos concretos, esto significa que el Estado, constitucionalmente hablando, no está obligado a sostener en su totalidad los centros concertados, o lo que es lo mismo, puede llegar hasta un determinado porcentaje y a partir de ahí corresponde a los centros exigir a los padres unas cuotas complementarias. Indudablemente, esto debiera ser objeto de una regulación precisa, con un régimen de autorización, pero como principio general los centros podrían exigir dichas cuotas a los padres. Qué duda cabe de que en la actual concepción del Estado social el apoyo a la enseñanza privada, la financiación de la misma, eso que llamamos la dimensión prestacional de

⁶ A la transformación de estos conciertos singulares se refiere la Ley de calidad de la educación de 23 de diciembre de 2002 en la disposición transitoria 6^ª.

⁷ Por lo demás, la asimilación de obligatoriedad y gratuidad, presente en la LODE como se señala en el texto, no es tan diáfana en la ley de calidad de la educación de 2002. Su art. 75.1 prevé la aplicación de los conciertos a las enseñanzas declaradas gratuitas en la Ley, y en el apartado 5 del mismo precepto únicamente reconoce a los centros que impartan la educación básica preferencia para suscribir conciertos. Por el contrario, su precedente –el art. 47.1 de la LODE– dejaba claro que solo podrían acogerse a los conciertos los centros que impartieran la educación básica.

los derechos fundamentales, implica un muy elevado apoyo o sostenimiento de los centros privados concertados. Pero esto no devendría tanto del artículo 27 de la Constitución (es decir, de la gratuidad prevista en el apartado 4), sino de las características del actual Estado social.

En segundo lugar, me parece necesario recomponer el esquema de la relación entre los centros concertados y el Estado, difuminado en la LODE como consecuencia de la asimilación a los centros públicos, y la complementariedad a que antes me he referido; en definitiva, la concepción de la enseñanza concertada como insertada en el servicio público de la educación. Frente a ello hay que erigir algo que la LODE deja en un segundo plano: la idea de que el régimen de concertados no puede oscurecer el hecho de que estamos ante un derecho fundamental, la libertad de enseñanza en su versión de creación y dirección de centros, que ciertamente convive con otros derechos fundamentales. Por lo tanto, es preciso mantener los criterios que en relación con la regulación de los derechos fundamentales y sus limitaciones, así como el esquema de legalidad, impone la Constitución. La LODE pasa de puntillas sobre esta parte de la relación entre los centros concertados y el poder público, sencillamente porque sitúa por encima de todo la inserción de los mismos en el servicio público de la educación, sometiéndolos de hecho a las obligaciones propias de un concesionario.

En este sentido, las obligaciones que se impongan a los centros concertados deben respetar escrupulosamente las características propias de las limitaciones a los derechos fundamentales, y en lo fundamental el criterio de que estas limitaciones han de proceder de la Ley, estando a su vez el legislador constreñido por el principio de proporcionalidad: sólo en la medida en que sea necesario para la consecución de los fines lícitos que el legislador considere, está justificado imponer limitaciones al derecho fundamental. Pues bien, bajo este prisma debe ser reanalizado todo el sistema de límites, controles, condiciones que impone la LODE a los centros concertados. Así, en lo que se refiere a la dirección de los centros, no acaba de verse la justificación de imponer un tal arrinconamiento de la voluntad del titular del centro; esto se produce como consecución de la noción de participación de la comunidad educativa esencial para entender

la LODE, pero de ningún modo es una consecuencia necesaria del texto constitucional. La intervención de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, que es lo que dice el artículo 27 de la Constitución, de ningún modo tiene por qué interpretarse del modo que lo hizo la LODE.

Lo mismo puede decirse de otros problemas que se plantean en la enseñanza concertada como la educación mixta o la admisión de los alumnos: en el esquema constitucional sobre la limitación a los derechos fundamentales, no puede la Administración tratar por el mismo rasero a los centros públicos y a los centros concertados, por la sencilla razón de que en los centros públicos estamos ante dependencias de la propia Administración mientras que en los concertados no existe en absoluto tal cosa. Así, por ejemplo, puede muy bien la Administración imponer la educación mixta en los centros públicos a través de normas administrativas de inferior rango (de la misma manera que puede organizar de un modo o de otro las Delegaciones de Hacienda), pero para imponer esta obligación a los centros concertados, al igual que a los otros centros privados, necesita Ley. En suma, la exigencia de legalidad aplicable a los centros públicos y a los centros concertados difiere por completo. Esto que puede parecer una mera apreciación formal, en realidad tiene una cierta repercusión: no es lo mismo que una Administración educativa (autonómica) a través de la simple Orden de una Consejería pueda imponer tal o cual cosa a todos los centros sostenidos con fondos públicos, como sucede en la actualidad, a que la misma o parecida cosa pueda imponerla una Ley estatal, y en atención al criterio de proporcionalidad que se acaba de mencionar.

En realidad, se ha tendido a presentar los límites a los derechos educativos de una manera en exceso compleja: estaríamos en presencia de los derechos de los alumnos, del titular del centro, de los profesores, todos ellos velados por la Administración, encontrándose la armonía en este juego de derechos e intereses enfrentados en un punto equidistante. A mi juicio, esta visión incurre en exageración: los derechos e intereses que confluyen en la educación plantean problemas parecidos, o incluso menores, a los que se producen en la colisión de otros derechos fundamentales, como puede suceder a propósito de la libertad de expresión y la intimidad, la huelga y el

cierre patronal, etc. No hay en este sentido nada especial y extraordinario en el mundo educativo, como prueba la práctica jurisprudencial de las últimas décadas; más bien al contrario. Si algo hay de especial en el ámbito educativo está relacionado con el interés de los alumnos; lo que significa que los derechos de los titulares de los centros o los de los profesores deben ceder cuando están en juego los intereses de los alumnos. De este modo podríamos decir que, por ejemplo, el derecho del centro a la admisión de los alumnos debe estar fuertemente restringido porque el interés de los alumnos así lo impone; por el contrario, el interés de los alumnos en participar en la dirección del centro no parece tan relevante.

En último término, hay que tener presente que la Ley que limite los derechos educativos ha de ser estatal. Ciertamente, el artículo 149.1.30^a de la Constitución atribuye al Estado las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución; y la disposición adicional primera.1 de la LODE tiene presente lo anterior al aludir al desarrollo autonómico de sus previsiones. Dicho esto, sin embargo –como se deduce de la propia LODE– el régimen de conciertos no solamente se somete a lo previsto en esta Ley sino a los Reglamentos estatales correspondientes que tienen carácter básico, tal como establece el artículo 47. 2. Esto significa que el margen autonómico de desarrollo de esta materia –porque están implicados derechos fundamentales– obviamente es muy limitado. Así pues, al realzar los derechos fundamentales presentes en el régimen de los conciertos, no sólo estamos reconociendo que es preciso aplicar los criterios ordinarios de la Constitución en torno a las limitaciones de los mismos, sino que también estamos indicando que la instancia competente para imponer las referidas limitaciones es el Estado, y no las Comunidades autónomas.

A este respecto, la transferencia de competencias educativas a las Comunidades autónomas debe evitar el riesgo de una diversificación real del régimen de conciertos, incompatible por lo demás con la LODE y el Reglamento de normas básicas de los conciertos educativos (Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre). Para corregirla, sería, en su caso, conveniente la intervención de la alta inspección del Estado en materia educativa dotada en los artículos 103 y sigs. de la Ley orgánica 10/2002, de 23 de diciembre de calidad de

la educación, de amplias facultades para velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en materia de educación.

VII.— LOS RETOS: LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA Y LA INTRODUCCIÓN DE CONCURRENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Está ampliamente extendida la opinión de que el sistema educativo español se enfrenta en los próximos años a un importante desafío, a un salto cualitativo, exigible por igual a la enseñanza pública, a la privada, y por descontado a la concertada. Este esfuerzo está ligado a las necesidades de la llamada sociedad del conocimiento, y a las mayores exigencias educativas de la sociedad postindustrial. Desde nuestra perspectiva, el problema que se suscita es si cabe afrontar este reto con el actual diseño del conjunto del sistema educativo, incluidos los conciertos, o por el contrario es necesario abordar cambios profundos del marco jurídico. A mi modo de ver, el reforzamiento de la calidad de la enseñanza exige rehacer la interpretación de la Constitución en el sentido indicado, hacer más flexible todo el sistema, lo que implica una reforma en profundidad de la LODE. No se trata por tanto solo de reinterpretar el texto constitucional por razones jurídico-formales, sino por razones funcionales o de eficacia del sistema educativo.

Hemos asistido en la última década a cambios profundos en el régimen de prestación de los grandes servicios públicos estatales caracterizados todos ellos por la liberalización, o eliminación de los tradicionales monopolios estatales sustituidos, con mayor o menor rapidez, por un régimen concurrencial. Desde el transporte aéreo, a las telecomunicaciones, pasando por Correos, prácticamente todos los servicios públicos tradicionales están en una fase acelerada de sometimiento a normas concurrenciales, que buscan entre otros objetivos una mejor prestación y una mayor adecuación a las necesidades de los usuarios. Pues bien, el sistema educativo no puede ser ajeno a esta marea histórica. No sólo eso, sino que estimamos que el mejor modo de dinamizar sus fuerzas internas es precisamente someterlo en su conjunto, tanto los centros públicos como los concertados

o los privados, a un auténtico régimen concurrencial, que en la actualidad sólo existe en escasa medida.

A favor de esta opción existe una gran ventaja: la introducción de elementos competitivos en el sistema educativo es en principio relativamente sencilla, puesto que los agentes sociales (en definitiva, los padres) conocen con suma facilidad qué colegios se adecúan más a sus necesidades, a sus deseos, cuáles obtienen unos mejores rendimientos académicos, y en consecuencia las decisiones de selección de centro son, hablando en términos económicos, sumamente racionales. La introducción de elementos concurrenciales en el sistema educativo implica a mi modo de ver dos cosas: primera, facilitar de una manera generalizada la libre elección del centro público o concertado sin limitaciones de carácter geográfico. En lugar de la racionalización y planificación administrativas, la libre elección del centro por los padres y por los alumnos constituiría el eje del sistema, tal como previene el artículo 75.1 de la citada Ley de calidad de la educación de 2002, que trata de equilibrar el servicio de interés público de la educación y la libertad de elección de centro. Se trata de la misma evolución que ha seguido el Derecho francés⁸.

⁸ Dicho art. 75 dice lo siguiente: “1. Los centros privados que, en orden a la prestación del servicio de interés público de la educación y a la libertad de elección de centro, impartan las enseñanzas declaradas gratuitas en la presente Ley, podrán acogerse al régimen de conciertos siempre que así lo soliciten y reúnan los requisitos previstos en las leyes educativas”.

Antes hemos señalado que la LODE se inspira ampliamente en la Ley francesa de 31 de diciembre de 1959 (Ley Debré), como unos años antes había hecho la Ley general de educación de 1970, cuyo art. 96 regulaba los conciertos. Pues bien, curiosamente la legislación y la práctica judicial francesas, en una lenta evolución que se inicia a comienzos de los años 1970, han ido situando en el corazón del sistema educativo la elección de centro público o concertado. En efecto, la Ley de 1959 disponía que los contratos de asociación (el equivalente a nuestros conciertos) sólo estarían justificados en caso de necesidades escolares apreciadas por la Administración, lo que conducía a asignar a la enseñanza asociada un carácter complementario y transitorio. En la reforma acometida en 1971 se dispuso que estas necesidades de escolarización no tendrían en cuenta sólo aspectos cuantitativos, sino también cualitativos; esto es, la posibilidad de elección de centros privados. No se impuso con facilidad la reforma de 1971; en 1980, como consecuencia de la Sentencia del Consejo de Estado de 25 de abril, definitivamente se abrió paso la idea de que la Administración debía respetar la libertad de elección de centro por los padres, dando así un sesgo radicalmente distinto a la ley de 1959. Posteriores reformas de los años 1980 intentaron volver a la

Segunda, consentir a los titulares de los centros en la más amplia medida posible la selección del profesorado, sin las trabas de la legislación vigente, que sigue siendo restrictiva a pesar de la reforma acometida por la Ley de 20 de noviembre de 1995; esta selección debe extenderse al conjunto de este colectivo, incluyendo por tanto el profesorado público y el profesorado privado de los centros concertados y los centros privados. El titular del centro, sea público o sea privado, debe poder escoger su profesorado dentro de esta gran bolsa de profesionales al margen de su condición de funcionarios públicos o de empleados laborales. El trasvase del profesorado de la red pública a la privada, o de la privada a la pública, contribuirá a dinamizar el sistema educativo, haciéndolo más flexible y competitivo.

No se nos ocultan las dificultades para la aplicación de la reforma propuesta, derivadas no tanto de razones jurídicas o económicas sino de las inercias propias de un sistema en el que conviven dos mentalidades distintas: la propia de la función pública, y la propia de las empresas privadas. Requeriría, desde luego, ciertos cambios en la legislación de la función pública docente, para asegurar la situación jurídica del funcionariado; y probablemente sería conveniente introducir la reforma propuesta lenta y experimentalmente en alguna Comunidad autónoma, bajo los auspicios de las autoridades estatales.

situación de 1959, pero todos estos intentos fueron cortados de raíz por una Sentencia del Consejo constitucional de 18 de enero de 1985 que mantuvo la interpretación comentada del Consejo de Estado en el sentido de que las necesidades de escolarización no pueden ser entendidas sólo en sentido cuantitativo, sino cualitativo, lo que significa situar en primer plano la elección del centro por las familias y el carácter propio del centro. Más ampliamente sobre esto, véase mi libro *Los conciertos educativos en el contexto de nuestro Derecho nacional y en el Derecho comparado*. Pons, Madrid, 1992, págs. 159 y sigs.

Conciertos escolares: marco legal en el Derecho español

ISABEL DE LOS MOZOS TOUYA
*Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid*

INTRODUCCIÓN

Para afrontar la cuestión del marco legal de los conciertos en el Derecho español conviene partir de dos premisas previas.

1. La primera consiste en la necesidad de no perder de vista que la finalidad de estos conciertos pretende hacer efectivo el derecho a la educación obligatoria en libertad, mediante la financiación pública de la enseñanza privada. No se trata sólo de extender la educación obligatoria –sin más– sino, justamente, de hacer posible que este nivel educativo sea libre, es decir, que en él se puedan elegir centros de enseñanza distintos de los públicos¹, con arreglo al art. 27.1 de la Constitución (CE), donde se declara el derecho de todos a la educación y, al mismo tiempo, se reconoce la libertad de enseñanza². Por ello, si en los niveles obligatorios no es posible la opción

¹ Esta es la terminología que emplea el art. 13.3 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por España en 1977.

² Vid., Ignacio BORRAJO INIESTA, “El derecho a la educación en libertad: esquema de interpretación”, en *La Democracia Constitucional, Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente, I*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2003, p.660-661; donde se hace eco de la importancia de no perder de vista esos “dos polos dialécticamente unidos” (en la Constitución española de 1978) que son el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, cuya unidad sistemática debe llevar a formular precisamente el derecho a la “educación en libertad”.

educativa, en rigor, no habrá derecho a la educación en libertad, porque, en muchos casos, el único modo de cumplir esa obligación escolar, pudiendo elegir centro de enseñanza distinto de los públicos que son gratis, será mediante la correspondiente financiación pública de la educación obligatoria.

Cabe entender, por tanto, que sí existe una verdadera vinculación constitucional entre obligatoriedad y gratuidad, en cuanto ésta debe servir para hacer posible el cumplimiento de dicha obligación escolar, pudiendo elegir la educación³. En este sentido, para que pueda darse la opción educativa, es preciso, en primer lugar, que se reconozca la libertad de creación de centros de enseñanza del art. 27.6 CE y, en segundo lugar, que los titulares del derecho a la educación tengan la posibilidad efectiva de elegir dentro de la oferta real existente, mediante la correspondiente financiación pública de la gratuidad que a todos reconoce el art. 27.4 CE.

Por esto, el ámbito propio de los conciertos escolares –instaurados en 1985 por la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, conocida como LODE– es, en principio⁴, la enseñanza de nivel obligatorio. De este modo, los centros públicos no tienen por qué ser los únicos donde pueda recibirse la educación obligatoria y gratuita. Al contrario, por cierto, de lo que sucede todavía hoy con la enseñanza en los niveles no obligatorios preuniversitarios, donde la oferta de los centros públicos es la única enteramente gratis, lo que sitúa a la iniciativa escolar privada para estos niveles en una situación de muy difícil y desigual competencia.

³ Según reconoce el art. 27.2 CE, la educación institucionalizada tiene por finalidad la formación integral –e integrada socialmente– de la persona, y debe partir de su propia identidad a través de la de sus padres o tutores, que son quienes ejercen el derecho a la educación por representación legal, en virtud de la patria potestad o, en su caso, de la tutela. Por ello, a dicha finalidad sirve la posibilidad misma de elegir la educación que, en cuanto derecho del educando, deriva del citado art. 27.1 CE en relación con el propio art. 27.6 CE, cuyo alcance hay que interpretarlo sobre la base del art. 10.2 CE y, en particular, sobre el art. 13.3 del PIDESC (cit., supra, en nota 1), y cuyo contenido se concreta parcialmente en el derecho que el mismo art. 27.3 CE reconoce a los padres o tutores de los niños, para que éstos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

⁴ Sin perjuicio de su extensión a otros niveles educativos, bajo la forma de conciertos singulares.

2. Lo expuesto hasta aquí permite conectar con esa otra premisa, anunciada como necesaria para este análisis, que coincide con el contexto en que debe realizarse esta exposición y que se refiere al tema –que enmarca la jornada de hoy– del “Estado y la sociedad civil ante la educación obligatoria”. De manera que todo el planteamiento va a depender necesariamente del papel que se atribuya al Estado (o al Poder público, en general) y a la sociedad civil (o a la iniciativa de los particulares), ante ese reto de hacer posible para todos la necesaria libertad en la educación obligatoria. Así, partiendo del principio de subsidiariedad entendido en su sentido horizontal, como relativo a las relaciones entre los particulares y el Poder público, a éste debe corresponderle un papel instrumental y de servicio a la sociedad y a sus miembros (por y para los que existe en cuanto tal)⁵, que es –ni más ni menos– lo que reconoce el art. 9.2 CE⁶. Por ello, el concierto escolar en cuanto cauce de financiación pública debería consistir en garantizar la igualdad de oportunidades ante la libre opción de una educación de calidad, en los niveles de la enseñanza obligatoria.

En tal sentido, esta segunda premisa se refiere a las correspondientes atribuciones de los Poderes públicos, que se concretan en los siguientes preceptos: poner los medios normativos precisos para garantizar la calidad educativa (art. 27.8 CE) y, asimismo, los medios financieros necesarios para hacer posible esa libre opción (art. 27.4 y 9 CE), sin perjuicio de que la oferta escolar pública pueda y deba llegar también donde no llegue la privada (art. 27.5 CE). Desde esta perspectiva, esta exposición pretende dar cuenta de la normativa que rige los conciertos escolares, para poner de relieve hasta qué punto el sistema legal español de financiación pública de la educación privada articula válidamente ese papel subsidiario del Estado, ante la garantía del derecho a la educación obligatoria,

⁵ Vid., José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *Introducción al Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid 1986, p.59; donde se refiere al concepto mismo de Poder público.

⁶ Dicho precepto dispone: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida pública, económica, cultural y social”.

teniendo en cuenta la iniciativa social y, por consiguiente, sin renunciar a la libre opción educativa, en cuanto es consustancial al derecho a la educación por ser al mismo tiempo, naturalmente, un derecho de libertad y de prestación, como ha reconocido ya nuestro Tribunal Constitucional (TC)⁷.

3. Sentado lo anterior, y dejando a un lado otros cauces de financiación pública del Derecho comparado, no se puede olvidar, sin embargo, que el sistema legal español es tributario del modelo legal francés, aunque ambos se den en contextos constitucionales diferentes⁸. Tampoco se puede olvidar que dicho modelo francés, recuperado en España por la LODE, ya había inspirado al legislador español de la Ley General de Educación (LGE) en 1970 –aunque su *concierto* nunca llegó a aplicarse⁹–, y también en un diferente contexto interno, preconstitucional.

Precisamente, el diferente contexto normativo fundamental puede y debe ser una clave ineludible para comprender toda esta problemática y, por ello, habrá que comenzar el análisis del *marco legal de los conciertos*, insistiendo en su fundamento constitucional (I), en cuanto presupuesto jurídico necesario para calificar su naturaleza real y aparente (II). A la vista de lo anterior, convendrá dar cuenta de los caracteres de esta normativa (III) y del alcance del concierto escolar (IV), así como de sus condiciones (V) y sus consecuencias (VI). Todo ello permitirá extraer algunas conclusiones, por si pudieran ser de alguna utilidad para mejorar la financiación pública de la educación privada en los niveles de la enseñanza obligatoria (VII).

⁷ Cfr., la STC 86/1985 (F. J. 3º).

⁸ En la Constitución francesa vigente de 1958, la libertad de enseñanza es un principio que, aunque derivado sólo de las leyes de la República, tiene un valor constitucional por venir así reconocido por el Consejo Constitucional francés, sobre la base del primer párrafo del Preámbulo de la Constitución francesa de 1946, al que remite expresamente la propia Constitución.

Vid. François LUCHAIRE, "Introduction à la Constitution Française", en Francis DELPÉRÉE, *Recueil des Constitutions Européennes*, Bruylant, Bruxelles 1994, p.242.

⁹ Sobre las coincidencias y diferencias del concierto de la LGE y de la LODE ya me ocupé en *Educación en libertad y concierto escolar*, Montecorvo, Madrid 1995, pp.332-334.

I.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

1. Debe tratarse aquí en qué precepto de la Constitución puede encontrarse ese fundamento de la financiación pública que los conciertos escolares pretenden articular. La cuestión no supone –ni mucho menos– una reiteración de referencias constitucionales, sino la identificación precisa del precepto que legitima e instaura para los niveles educativos obligatorios dicha financiación pública. No es irrelevante que ese fundamento se apoye, como sostienen algunos¹⁰, en el art. 27.9 o, por el contrario en el art. 27.4 de la Constitución¹¹. Primero¹², porque el apartado 9 lo que establece es un mandato al Legislador para que éste implante alguna modalidad de ayuda pública, en favor de los titulares de la libertad de enseñanza, es decir, en favor de los centros privados. Segundo¹³, porque el apartado 4 establece un derecho inequívoco a la gratuidad de la educación en los niveles educativos que, por ser considerados básicos en cada momento, sean también obligatorios y que, por ser obligatorios, deban ser también gratuitos¹⁴, para posibilitar su cumplimiento en libertad.

Del art. 27.4 CE, en su relación con los apartados 1 y 6 del mismo artículo, deriva, por tanto, un derecho público subjetivo –de los

¹⁰ Vid., José Manuel DÍAZ LEMA, *Los conciertos educativos en el contexto de nuestro Derecho nacional y en el Derecho comparado*, Marcial Pons, Madrid 1992, p.75. También Antonio EMBID IRUJO, “La enseñanza privada en España: consideraciones sobre su problemática actual en el marco de la política europea sobre educación”, en *Revista de Administración Pública*, 142 (1997), p.91. Crítica, sin embargo, esta fundamentación José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ–MUÑIZ, en “Los conciertos escolares como instrumento de marginación del pluralismo escolar”, *Educadores*, 165 (1993), p.18.

¹¹ Vid. José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ–MUÑIZ, “El artículo 27 de la Constitución: análisis de su contenido. Doctrina jurisprudencial. Tratados internacionales suscritos por España”, en *Aspectos jurídicos del sistema educativo*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1993, p.47. Me he pronunciado también en el mismo sentido en *Educación en libertad y concierto escolar*, cit., pp.188-213.

¹² El art. 27.9 dispone: “Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca”.

¹³ El art. 27.4 dispone: “La enseñanza básica es obligatoria y gratuita”.

¹⁴ Vengo sosteniendo que “la enseñanza básica es gratuita para todos, por ser obligatoria también para todos” en “La financiación pública de la educación en España, hoy”, *Católicos y vida pública. Educar para una nueva sociedad*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid 2001, p.198.

titulares del derecho a la educación— a obtener del Poder público las necesarias condiciones de gratuidad en tales niveles obligatorios; lo cual no presupone ningún modelo constitucional preciso de financiación pública de la educación obligatoria, ni tampoco que ésta no pueda ser cumplida en condiciones no gratuitas, ni menos aún que exista un límite intrínseco a la libertad de enseñanza, que obligue a sus titulares a ofrecer en todo caso educación gratuita en dichos niveles obligatorios como, sin embargo, pretendía el modelo de la LGE de 1970. Del mismo modo, tampoco supone el derecho a las condiciones de gratuidad del puesto escolar en cualquier centro privado, aunque sí en cualquier centro público o privado que, libremente, se acoja al régimen de gratuidad (o red gratuita —que no pública— de la enseñanza obligatoria).

2. Y éste debería ser el caso de los actuales centros concertados, a través de los cuales se pretende articular la financiación pública del derecho a escoger una educación obligatoria privada (*distinta de la pública*), según la finalidad reconocida de manera explícita por el Reglamento que estableció las normas básicas del régimen del concierto escolar¹⁵. Sin embargo, esa explícita declaración reglamentaria sirvió entonces —y sirve ahora— para poner de relieve lo inadecuado del cauce establecido por la LODE. En efecto, el sistema tiene un grave inconveniente, y es que no todo centro privado que esté válidamente autorizado tiene hoy derecho al concierto.

En consecuencia, el derecho a elegir centro distinto de los públicos se ve limitado en los niveles obligatorios, en realidad, por venir también limitada la oferta privada real, so capa de pretendidas limitaciones presupuestarias, cuya insuficiencia viene determinando la existencia de una oferta escolar privada cautiva que, de existir otra fórmula de financiación pública de la educación, podría proyectarse en la práctica como gratuita. Los límites presupuestarios que suelen invocarse al respecto se convertirían más bien en obligaciones presupuestarias constitucionales, si la financiación se apoyase, como

¹⁵ Cfr., el Real Decreto 2377/1985, cuya Exposición de Motivos afirma del concierto establecido por la LODE que es “el instrumento jurídico preciso para aquellos centros privados que desean impartir la educación básica en régimen de gratuidad, *satisfaciéndose así en los niveles obligatorios y gratuitos el derecho a la educación, así como a escoger, sin discriminación alguna, centro docente distinto de los creados por los poderes públicos*” (la cursiva es mía).

es debido, en el art. 27.4 CE, y no en el 27.9, que sólo establece un mandato al legislador, pero no un derecho público subjetivo constitucional, como el del apartado 4.

II.- NATURALEZA REAL Y APARENTE

En este momento conviene aludir al problema anfibológico que encierra el propio término concierto.

A) Su naturaleza real

1. Según lo expuesto, en realidad el régimen de los conciertos no responde a la necesidad constitucional de ayudar financieramente a los centros privados (art. 27.9)¹⁶, es decir, a la libertad de iniciativa escolar, sino a la necesidad de hacer posible el derecho constitucional a elegir una educación obligatoria distinta de la pública, dentro de la oferta real existente, y en condiciones de gratuidad (art. 27.4). Y esto es así porque el concierto supone una subrogación en el pago –en lugar de los educandos– por parte de la Administración, que abona el importe de la enseñanza a los centros privados, pagando directamente los salarios de sus profesores en concepto de pago delegado.

Por esto, los requisitos, límites y condicionamientos que se imponen a los colegios privados por razón del concierto, carecen de apoyo en la Constitución, porque no están amparados por lo dispuesto en su art. 27.9 (relativo a la ayuda pública “a los centros de enseñanza que reúnan los requisitos que la ley establezca”), ya que los centros privados no son ayudados en su actividad, que sigue siendo la misma que sin el concierto y con los mismos costes, o incluso más, en la medida en que el concierto no cubra todos los gastos y, al mismo tiempo, impone el deber de no cobrar al alumnado. El concierto, por tanto, es más bien todo lo contrario a una ayuda pública para los

¹⁶ En cuanto mandato al legislador, derivado del art. 27.9 de la Constitución, que no es en rigor una garantía institucional en el sentido expuesto por Alfredo GALLEGO ANABITARTE, “Derechos fundamentales y garantías institucionales: una recepción jurídico doctrinal”, *Estudio Preliminar* a la obra de José Manuel DÍAZ LEMA, *Los conciertos educativos*, cit., p.40.

centros concertados¹⁷, aunque pueda decirse que articula una verdadera ayuda pública a los centros –pero sólo de manera accesoria–, que consiste en el reconocimiento a éstos de los beneficios que el Ordenamiento jurídico reconoce a las fundaciones benéfico–docentes (con arreglo al vigente art. 50 de la LODE).

2. Esa falsa “ayuda” principal a los centros –y, sin embargo, auténtica financiación para los alumnos o sus familias–, se articula como un contrato entre la Administración y los centros privados, que bien puede definirse como *contrato público administrativo especial de financiación en favor de tercero*, que sirve *para hacer posible una compensación económico–financiera pública en favor de los titulares del derecho a la educación*, por el cumplimiento de su deber de educarse (ya que, en estos niveles obligatorios, la educación es un auténtico derecho–deber)¹⁸. Como ya se ha dicho, fundamentalmente, la Administración debe pagar a los profesores y los otros gastos de los centros, y, a cambio, éstos se comprometen a no cobrar a los alumnos y, también, a una serie de condiciones y limitaciones que, en rigor, ni siquiera cabría justificar como auténticos requisitos del art. 27.9 de la Constitución.

Además, en el caso de que pudieran configurarse los conciertos como cauce de verdadera ayuda pública en favor de los centros escolares, los requisitos de dicha ayuda sólo deberían referirse a las condiciones externas de la actividad educativa, pero de ningún modo al funcionamiento interno de los centros, como, sin embargo, viene sucediendo en contra de la incompatibilidad de las ayudas públicas “de resultado” con las libertades propias de los derechos fundamentales (como es el caso de la iniciativa escolar o libertad de creación de centros de enseñanza del art. 27.6 CE); dicha incompatibilidad ha sido destacada por la doctrina¹⁹. En definitiva, la equivocada

¹⁷ Vid., sobre el concepto de ayuda pública, José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ–MUÑIZ, “La actividad dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración Pública”, en *Libro homenaje al Prof. Villar Palasí*, Civitas, Madrid 1989, pp.751 y ss.; también Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, IEF, Madrid 1983.

¹⁸ Así lo he definido en *Educación en libertad y concierto escolar*, cit., p.646.

¹⁹ Vid. Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *La subvención: Concepto y régimen jurídico*, cit., pp.243–245.

fundamentación del concierto en el art. 27.9 CE determina, también, que el derecho a la financiación pública está indebidamente condicionado a una injustificada modulación de la actividad de los centros concertados.

B) Su naturaleza aparente

1. Justamente, a la vista de esa ilegítima modulación pública de la actividad escolar privada, algunos pretenden calificar el concierto como una modalidad contractual de gestión indirecta del mal llamado –en este caso– servicio público educativo. En efecto, en lugar de cuestionar la legitimidad de ese condicionamiento de la actividad privada de enseñanza, el propio dato se utiliza para considerar a la enseñanza concertada, de manera tácita o expresa, como vinculada –o “asociada”– a la también mal llamada “red pública” de la enseñanza obligatoria y gratuita. Esto es justo lo que sucede en el Derecho francés, donde el modelo de financiación pública se concreta en los llamados “contratos de asociación”, que han inspirado la regulación de nuestros conciertos, aunque sin olvidar que nuestro contexto constitucional es notablemente distinto del francés.

De manera que, lejos de proclamarse constitucionalmente el derecho a la gratuidad de la enseñanza obligatoria en el marco de la libertad de enseñanza –como hace nuestra vigente Constitución de 1978–, en Francia se declara –por remisión al Preámbulo de la Constitución de 1946– que “La organización de la enseñanza pública, gratuita y laica en todos los niveles es un deber del Estado”, con vistas a garantizar un igual acceso a la instrucción, la formación profesional y la cultura. Por tanto, sin perjuicio del valor constitucional de la libertad de enseñanza²⁰, el esquema constitucional francés –para garantizar la igualdad– impone un deber público de prestación de la enseñanza en condiciones de gratuidad (y laicidad), en el que podrán colaborar los colegios privados mediante los contratos “de asociación”, siempre que existan necesidades escolares reconocidas.

²⁰ Vid. supra (nota 8). Dicho valor constitucional fue expresamente declarado por una importante Decisión del Consejo Constitucional francés, de 25 de noviembre de 1977.

Dicho planteamiento responde a la idea del servicio público en sentido estricto, en cuanto actividad de prestación reservada a la titularidad del Estado, cuya gestión tendrá lugar, en su mayor parte, de forma directa –a través de centros públicos de enseñanza– y residualmente, en la medida en que existan tales necesidades escolares, de forma indirecta a través de centros escolares privados, mediante los mencionados contratos de asociación. De entrada, este modelo francés resulta contrapuesto al antes defendido principio de subsidiariedad, aunque la lógica de la libertad se va abriendo camino, con todo, entre elementos ambiguos y contradictorios.

Así, según el Consejo Constitucional francés²¹, dichas necesidades de escolarización deberán ser apreciadas no sólo con criterios cuantitativos, sino también cualitativos (precisamente en atención al carácter propio de los centros privados y a la consiguiente libertad de elegir de las familias de los educandos)²². Sin embargo, esto, que resulta muy coherente con el principio de libertad de enseñanza, tiene un difícil engarce con el planteamiento mismo de los contratos de asociación para la prestación –por parte de los centros privados– de la enseñanza pública, gratuita y laica, en virtud de un contrato administrativo. A no ser que pudiera deducirse que el carácter propio de esos centros viene limitado contractualmente por la gratuidad y la laicidad, propias de la enseñanza pública; lo cual supondría ya un límite sustancial a la propia libertad de iniciativa escolar.

2. Trasladar a nuestro Derecho el modelo francés, sin reparar lo suficiente en nuestro propio contexto constitucional, conduce a pensar en la gestión indirecta de los servicios públicos mediante las figuras contractuales que tipifica la legislación de contratos, y entre las que se encuentra el concierto. Por ello, la misma denominación del concierto escolar puede resultar equívoca, por cuanto el propio término (“concierto”) remitiría en este caso –aunque no siempre, ni necesariamente– a una hipotética gestión indirecta de un supuesto

²¹ Cfr., la Decisión del Consejo Constitucional francés, de 18 de enero de 1985, confirmatoria de la interpretación que ya hiciera el Consejo de Estado francés el 25 de abril de 1980. Vid. Pierre DELVOLVÉ, “Le Conseil Constitutionnel et la liberté d’enseignement”, en *Revue Française de Droit Administratif*, 1/5 (1985), pp.624-634.

²² Se ha referido a esa interpretación José Manuel DÍAZ LEMA, *Los conciertos...*, cit., pp.159-162.

servicio público educativo a cargo de los centros concertados²³ que, en su sentido subjetivo y estricto, no puede existir –en cuanto tal servicio público– en nuestro marco constitucional. Precisamente porque en el Derecho español no hay una reserva pública de la actividad de enseñanza gratuita y laica, como, sin embargo, sucede en Francia. Por el contrario, en España se reconoce ampliamente la libertad de enseñanza²⁴ –sin ese límite de la reserva a favor del Estado de la enseñanza que sea gratuita y laica–, al mismo tiempo que se reconoce también ampliamente el derecho a la gratuidad de la educación obligatoria, incluida la no pública.

En consecuencia, en el concierto escolar español la financiación pública no puede dirigirse a retribuir a los centros concertados por prestar una enseñanza que, supuestamente, sería pública por ser gratis, sino que, por el contrario, se dirige a financiar al educando y, por ello, a pagar con fondos públicos la actividad privada de la enseñanza obligatoria. Por tanto, el concierto no puede ser un contrato típico para la gestión indirecta de una actividad que, lejos de ser pública, es objeto de una libertad reconocida frente al Poder público y, en consecuencia, se trata de una actividad libre que no puede asumir la Administración como propia, en el mismo sentido exclusivo y excluyente del servicio público subjetivo y estricto. Todo ello, con independencia de que pueda y deba haber, en su caso, la iniciativa pública en el sector de la enseñanza, en garantía del derecho a la educación; dicha actividad pública sí podrá ser denominada como servicio público educativo en un cierto sentido, subjetivo y amplio, en la medida en que se trate de una actividad pública de prestación en concurrencia con la privada.

Finalmente, debe destacarse que calificar una institución jurídica de un modo u otro no es en absoluto irrelevante. Definir válidamente

²³ Vid., Ángel ROMEA SEBASTIÁN, *Régimen jurídico de los centros concertados*, Thomson-Aranzadi, Navarra 2003, pp.109-115.

²⁴ La libertad de enseñanza es incompatible con el servicio público en sentido estricto, en cuanto no permite una reserva pública de la propia actividad en los términos del art. 128 CE. En este sentido, vid. Antonio EMBID IRUJO, *Las libertades en la enseñanza*, Tecnos, Madrid 1983, p.337 (nota 76) y también Alfonso FERNÁNDEZ—MIRANDA Y CAMPOAMOR, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1988, p.74.

la naturaleza del concierto escolar permite calibrar el alcance legítimo de sus reglas y, en consecuencia, interpretar válidamente sus preceptos en atención a su finalidad. Dicha finalidad puede servir también para identificar los aciertos y los errores de todo este marco legal y, en definitiva, su autenticidad. Por ello, desde esta perspectiva se podrá avanzar, ya que una auténtica y responsable programación pública de la enseñanza obligatoria y gratuita debería tomar en consideración la oferta escolar privada que pretenda ser gratuita, y no sólo la oferta pública y la privada ya concertada, a expensas de reducir ésta, además, a costa de ampliar la pública (como ha venido sucediendo), con el pretexto de que entonces la privada concertada no serviría ya para atender necesidades de escolarización. Habría que plantearse, por tanto, cuál es la prioridad: ¿red pública y gratuita?; ¿o bien red gratuita, sin más?

III.- CARACTERIZACIÓN DE LA NORMATIVA

1. Como ya es sabido, el régimen de los conciertos escolares fue instaurado por la LODE en 1985. Diez años después, en 1995, fue parcialmente modificado por la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (conocida por sus siglas iniciales como LOPEG). Posteriormente, en 2002, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, conocida como LOCE, ha venido a modificar las leyes anteriores, junto con la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE). Pero, en lo que se refiere al régimen del concierto escolar, puede decirse que la LOCE ha perpetuado este sistema de financiación pública, con casi todas las mismas deficiencias y distorsiones detectadas ya en la regulación anterior, aunque con algunas importantes salvedades. Y, entre ellas, al menos el art. 75.1 de la LOCE (relativo al concierto) ha servido para llamar a las cosas por su nombre, calificando la actividad educativa como servicio de interés público y no como servicio público, como hacía, sin embargo, el derogado art. 47.1 de la LODE; lo que puede servir ya para evitar algunos equívocos.

Todas las Leyes mencionadas, salvo la LOGSE, contienen preceptos relativos al régimen del concierto escolar con el carácter

orgánico que tienen todas ellas (aunque no en todos sus preceptos)²⁵, por cuanto regulan las libertades y los derechos educativos que reconoce el art. 27 CE como fundamento del concierto. Por tanto, la regulación primaria del concierto es estatal y orgánica, como exige el art. 81 CE y, además, es también básica, en virtud del art. 149.1,30^{a26}, 18^{a27} y 1^{a28} CE. Dicho carácter básico se refiere a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar las correspondientes normas del Estado, respetando en todo caso su contenido regulativo básico, que deberá aplicarse por igual en toda España.

No obstante, la Disposición Adicional 1^a de la LODE –todavía vigente– exceptuaba de ese posible desarrollo normativo autonómico, aquellas materias cuya regulación se encomendaba por la misma ley al Gobierno del Estado, y con respecto a las cuales, por tanto, la normativa estatal era considerada por la propia LODE como plena, es decir, que abarcaría tanto los aspectos básicos como su desarrollo posterior. Con todo, el desarrollo reglamentario por parte del Gobierno del régimen del concierto fue previsto por la LODE sólo como normativa básica, en virtud de su art. 47.2, lo que vino después a reiterar el propio art. 75.2 de la LOCE²⁹; en ambos casos, el Legislador estatal quiso precisar que ese desarrollo reglamentario atribuido al Gobierno tendría sólo carácter básico y no pleno.

2. El Real Decreto 2377/1985, denominado Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, contiene la normativa estatal

²⁵ Como establece, en concreto, la D. Fn. 10^a de la Ley Orgánica 10/2002 (LOCE).

²⁶ “Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esa materia”.

²⁷ “Al Estado le corresponderá determinar los aspectos básicos de las Administraciones educativas”.

²⁸ “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

²⁹ El resultado de las Elecciones Generales –inmediatas a los terribles atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004– impidió que pudiera aprobarse un nuevo Reglamento básico de conciertos en desarrollo de la LOCE que había promovido el Gobierno saliente. Por tanto, sigue vigente el R.D.2377/1985, en virtud de la D.Tr. 5^a de la propia LOCE.

dictada en desarrollo de la LODE para asegurar, en todo el territorio nacional, esa igualdad básica de todos los titulares del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza, en la aplicación de los conciertos. Así, su art. 7 dispone que las normas que contiene *serán de aplicación en todo el territorio español*, y que *las Administraciones educativas dictarán las disposiciones necesarias para su ejecución*.

Ello ha significado, en la práctica, la existencia reiterativa de casi tantos Decretos “reguladores” del concierto escolar como Comunidades Autónomas competentes en la materia, que hoy son todas, una vez culminadas ya las transferencias en educación. A tales Decretos habrá que añadir, además, aquellos otros que se dictan al amparo de las competencias educativas autonómicas y que inciden en el propio régimen del concierto; lo que convierte hoy la regulación de los conciertos en una normativa repetitiva, profusa y dispersa.

Tal es el caso, por ejemplo, de los Decretos que regulan la admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos y que, recientemente, en desarrollo de la Disposición Adicional 5ª de la LOCE, han empezado a ser sustituidos por otros nuevos, dando lugar –por cierto– a una importante polémica de carácter político y supuestamente jurídico. Baste señalar que, por medio de dichos Decretos y su desarrollo posterior, algunos Gobiernos autonómicos pretenden deslegitimar la posibilidad de que los centros concertados puedan hacer una oferta específica de enseñanza diferenciada por razón del sexo (sólo para chicos o chicas).

3. Debe destacarse, por otra parte, que el vigente art. 76.2 de la LOCE ha venido a reiterar esa igualdad básica, desde el punto de vista de las aportaciones financieras públicas, cuando, al establecer que el importe del módulo económico por unidad escolar concertada (o clase) se fijará en los Presupuestos Generales del Estado y, en su caso, en los de las Comunidades Autónomas, repite lo que ya disponía la regulación anterior: “*no pudiendo en éstos (en los presupuestos autonómicos) ser inferior (el módulo) al que se establezca en los primeros (en los presupuestos estatales) en ninguna de las cantidades en que se diferencia el citado módulo (...)*”. Esto supone que cabe la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan optar por incrementar la cuantía de dichos módulos por encima de la igualdad básica, como viene haciendo el País Vasco. Otro

problema distinto será que la financiación de las competencias autonómicas permita o no esa opción a todas ellas, o sólo a algunas.

IV.- ALCANCE DEL CONCIERTO

1. Como ya se adelantaba antes, el alcance del concierto es limitado, porque no llega a todos los centros que, reuniendo los requisitos legales, quieran optar por celebrar dicho contrato con la Administración educativa. La LOCE parece haber mantenido también en esto el modelo anterior de la LODE, pero además, en su versión menos favorable de 1995, tras la reforma efectuada por la LOPEG. En efecto, hasta entonces cabía sostener que existía un derecho absoluto al concierto, en cuanto no condicionado a las consignaciones presupuestarias, en favor de los centros escolares que, en aplicación de la D.Tr.3ª de la LODE, en el momento de la implantación del régimen del concierto estuviesen subvencionados. Transcurrido el plazo transitorio del concierto inicial, ese derecho subsistía³⁰, por cuanto se podía entender entonces que tales centros tendrían derecho también a la renovación del concierto, siempre que reuniesen los requisitos necesarios y que no hubieran incurrido en las causas de no renovación del art. 62.3 de la LODE, como sostuvo parte de la doctrina y vino a reconocer, además, la jurisprudencia del Tribunal Supremo³¹.

El citado art. 62.3 disponía que el incumplimiento no grave reiterado daría lugar a la no renovación del concierto; lo cual suponía que, si se podía perder el derecho a la renovación por incumplimiento, era porque ese derecho ya existía, en favor de todos los centros concertados, con independencia de cómo hubiesen accedido al concierto. La LOPEG vino a cambiar las bases de esta interpretación y, en consecuencia, a favorecer la idea de que todos los conciertos estarían condicionados a las consignaciones presupuestarias, porque derogó esa referencia al derecho a la renovación que contenía dicho artículo, al modificar el régimen sancionador del concierto. Por

³⁰ Vid. en este sentido Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación*, cit., p.104.

³¹ Me refería a esto en *Educación en libertad y concierto escolar*, cit., pp.622-628.

tanto, a partir de ese momento, ya no cabría oponer objeción de ilegalidad al requisito del art. 43.1 del Reglamento estatal básico de conciertos que, a los requisitos legales anteriormente señalados para la renovación, añade el de que existan consignaciones presupuestarias al efecto, sin perjuicio de que sí que pueda seguir invocándose la objeción que deriva del propio art. 27.4 CE.

Por ello, se podría decir que hoy todos los conciertos vienen condicionados presupuestariamente por la Ley, si no fuera por la interpretación que cabe deducir de la nueva D.Tr. 6^a de la LOCE, en relación con su art. 75.5. En efecto, la Disposición citada establece un derecho incondicionado y transitorio al concierto singular de los centros ya concertados de niveles no obligatorios y, por su parte, el artículo citado introduce –frente a la regulación anterior– que tendrán preferencia para acceder al concierto los centros de enseñanza básica (y, por ello, obligatoria), frente a los que impartan niveles de enseñanza no básica.

Esta modificación introducida por la LOCE en el régimen del concierto puede implicar, fundamentalmente, dos cambios. El primero consiste en que, con la nueva regulación, se ha pretendido extender el concierto –como concierto singular– a los niveles educativos post–obligatorios, cuya posibilidad venía siendo muy limitada hasta entonces³²; quizás esto explica que la LOCE no haya derogado la Ley que estableció la gratuidad de los centros públicos de Bachillerato, Formación Profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos, de 1987.

El segundo cambio no es tan evidente, aunque puede deducirse también de la modificación legislativa; en tal sentido, si en todo caso tienen preferencia para acceder al concierto (bajo su modalidad general de concierto pleno) los centros de niveles obligatorios y, a su vez, en la Ley se ha querido mantener transitoriamente –sin límite presupuestario– el concierto singular para los centros de niveles no

³² Estos conciertos son actualmente escasos y han sido desigualmente aplicados por las Comunidades Autónomas; se trata de conciertos de régimen singular en los que la financiación pública no pretende cubrir la totalidad de los costes escolares. A ellos me he referido en otra ocasión en *Educación en libertad y concierto escolar*, cit., pp.453 y 454.

obligatorios, puede ser porque la LOCE haya dado por supuesto el mantenimiento de los actuales conciertos plenos, mediante su derecho a la renovación, como obligación presupuestaria. Esto encajaría bien en la propia finalidad del concierto, porque no tendría sentido –y sería, además, contrario a la seguridad jurídica– que, reuniendo los requisitos exigidos legalmente, los colegios concertados sólo pudieran estarlo por el plazo limitado normativamente a los cuatro años de duración de cada concierto, pues sería contrario a toda lógica desde el punto de vista de la finalidad constitucional de este sistema de financiación pública de la educación obligatoria, cuya duración institucional excede de dicho plazo.

Tal interpretación extensiva, sin embargo, no puede impedir tener que considerar el derecho al concierto como condicionado presupuestariamente por la Ley, al menos con respecto a los centros privados de niveles obligatorios que no estén actualmente concertados, o que sean centros de nueva creación sin concierto, aunque sin olvidar entonces que dicha limitación presupuestaria no podría invocarse legítimamente, mientras se otorgasen al mismo tiempo conciertos singulares a centros privados de niveles educativos no obligatorios.

2. Viene a confirmar lo anterior el hecho de que el nuevo art. 75.5 de la LOCE disponga una serie de preferencias para acceder al concierto, lo que implica ya de suyo una limitación presupuestaria que, en principio, se da por supuesta en la propia Ley. Según dicho artículo, tendrán preferencia para acogerse al concierto los centros que: impartan niveles educativos básicos, atiendan necesidades de escolarización, atiendan a poblaciones escolares en condiciones socio-económicas desfavorables, realicen experiencias pedagógicas de interés o, en fin, se organicen en régimen de cooperativa y cumplan con las finalidades anteriores. El análisis de todas estas preferencias, individualmente consideradas, tiene consecuencias clarificadoras que conviene destacar.

Debe subrayarse, en primer lugar, por lo que se refiere al nivel educativo básico, que no es propiamente una preferencia entre centros escolares aspirantes al concierto pleno (previsto para el nivel obligatorio), sino de éstos frente a los que aspiren al concierto singular (para el nivel no obligatorio), en su caso. Por lo que se refiere al segundo

criterio de preferencia para acceder al concierto, el de las necesidades de escolarización, conviene insistir en que es un elemento extraño a nuestro sistema tomado del modelo francés, donde los colegios que contratan con la Administración lo hacen para completar la oferta pública (gratuita y, en principio, laica), pero que no encaja con la finalidad de posibilitar la más amplia libertad de elección de centro que deriva de nuestra Constitución (y a la que se refiere además, expresamente, el propio art. 75.1 de la LOCE). Por tanto, cualquier centro que tenga suficiente demanda, atenderá, en rigor, necesidades de escolarización, como parece confirmar el último inciso del art. 75.5 de la LOCE, que se ha venido a añadir a la regulación anterior, disponiendo que: “las Administraciones educativas tendrán en cuanta la demanda social de las plazas escolares en los centros”.

En cuanto al criterio de preferencia de las experiencias pedagógicas de interés, es de subrayar que supone configurar una amplia discrecionalidad administrativa, poco justificada y nada favorable a la igualdad. Finalmente, con respecto al criterio de atender a poblaciones escolares en condiciones socio-económicas desfavorables, conviene señalar que, en el caso de que no prospere la interpretación anteriormente apuntada del derecho a la renovación, podría conducir a configurar el sistema de financiación pública de la educación de una manera residual, en la práctica, para quienes de algún modo carezcan de medios, en lugar de intentar que los conciertos puedan convertirse en un medio de integración social. Y, por lo que se refiere al régimen de cooperativa, nada que objetar, considerando que por sí solo no es ningún criterio de preferencia, salvo que se cumplan los anteriores.

V.- CONDICIONES DEL CONCIERTO

Hablar de las condiciones del concierto es referirse a los requisitos precisos para poder optar a su otorgamiento. Habrá que referirse brevemente tanto a los que son verdaderos requisitos (A), como a los que no son propiamente tales (B).

A) Verdaderos requisitos

1. Los auténticos requisitos pueden ser fundamentalmente de dos tipos: subjetivos y formales. Éstos últimos –los formales– se contienen en la regulación del procedimiento para otorgar o no los conciertos, y representan –a su vez– importantes garantías frente a la Administración educativa, en orden a la valoración contradictoria de las condiciones preferentes y, también, en orden a la necesaria motivación de las decisiones de la Administración educativa competente. Por su parte, los requisitos subjetivos se refieren a los siguientes aspectos.

2. En primer lugar, a la capacidad para contratar con la Administración de los titulares de los centros, que se regirá por normas similares a las generales previstas en la legislación de contratos de las Administraciones públicas; por tanto, no podrán contratar quienes estén incurso en las causas que determinan las incapacidades, prohibiciones, incompatibilidades o inhabilitaciones determinadas normativamente. En segundo lugar, el vigente art. 5.1 del R.D. 2377/1985, en relación con el art. 1 del propio Reglamento, alude también como requisito –y, además, ahora preferente con respecto a los conciertos singulares– al nivel educativo básico, al referirse a las enseñanzas que imparta el centro y que pueden ser objeto de concierto. En tercer lugar, los centros privados que pretendan acceder al régimen del concierto deberán estar autorizados para impartir las enseñanzas correspondientes, con arreglo –hoy– al Real Decreto 1537/2003, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas escolares de régimen general. Además de lo anterior, el mismo art. 5.1 del Reglamento se refiere a que el centro deberá asumir las obligaciones que derivan del régimen del concierto.

3. Por otra parte, es preciso mencionar como requisito fáctico, al menos, que el centro escolar que pretenda concertarse tendrá que tener previsiblemente un número suficiente de alumnos, es decir, que en cada clase tenga un número de alumnos no inferior al determinado por la Administración para cada zona escolar, según la media de alumnos por clase en los centros públicos del nivel educativo correspondiente. En realidad, se trata de una obligación a la que se

sujetan los centros concertados, pero que condiciona –*de facto*– la propia celebración del concierto y, en su caso, su mantenimiento, sin perjuicio del deber de la Administración de flexibilizar esta exigencia, con respecto a los centros de nueva creación³³. Este requisito “fáctico” es una exigencia económica que deriva de la propia lógica interna del concierto.

B) Falsos requisitos

1. Debe aludirse aquí, en primer lugar, a un supuesto requisito que no es tal, y que consiste en exigir a los centros concertados que su oferta sea en todo caso mixta, es decir, que no puedan hacer una oferta escolar diferenciada por razón del sexo (sólo para chicos o chicas); lo cual no ha venido exigido en ningún momento por razón del régimen del concierto educativo, aunque sí se haya impuesto en la práctica en la mayoría de los centros concertados³⁴.

2. Además, es preciso referirse también a otra pretendida exigencia previa de las Administraciones educativas para concertar o, en su caso, para renovar las unidades ya concertadas, que tampoco es ningún requisito legal, y que consiste en exigir a los centros privados que tengan una relación media alumno/profesor no superior a la de la zona donde se encuentre el colegio. Como ya se ha indicado antes, lo cierto es que la referida relación (alumno/profesor) no tiene que ser inferior a la media de la zona (por elementales razones de eficiencia del gasto público), aunque nada impide que dicha relación media pueda ser superior, siempre que no exceda del número máximo de alumnos autorizados por aula, según las normas que rigen la autorización para impartir los distintos niveles educativos³⁵.

³³ En efecto, la Administración está obligada a flexibilizar proporcionadamente esta exigencia, con objeto de hacer posible la implantación progresiva de los nuevos colegios que pretendan acogerse al concierto. Cfr. el vigente art. 17 del R.D.2377/1985.

³⁴ A esto me he referido en “Exigencias de la igualdad en la educación y legitimidad de especializaciones no discriminatorias”, en *Persona y Derecho*, 50 (2004), en particular pp.299-318.

³⁵ Cfr. el ya citado Real Decreto 1537/2003, de 5 de diciembre, donde se establece un máximo de 25 alumnos por aula en la Educación Primaria, de 30 en la ESO y de 35 en el Bachillerato.

Sin embargo, es un hecho que las Administraciones educativas autonómicas –de todos los signos políticos– vienen utilizando esta artimaña (en cuanto supuesta exigencia del concierto) para tratar de acomodar la escasa demanda de los centros públicos con la de los centros concertados³⁶. El momento en que la Administración aprovecha para perpetrar este claro ataque a la libertad en la enseñanza –tanto en contra de los centros escolares, como de los alumnos– es, justamente, el proceso de escolarización (contemplado por los Decretos de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos), cuya nueva regulación autonómica se encuentra ahora en más de un caso *sub iudice* por distintos motivos, algunos de los cuales propician esta ilegal práctica administrativa.

VI.– CONSECUENCIAS

Las consecuencias derivadas del concierto se concretan, por un lado, en la financiación por parte de la Administración del coste de la enseñanza, en favor de los alumnos (A); y, por otro, en las obligaciones y vinculaciones jurídico–públicas que adquiere el centro por razón del concierto (B).

En realidad, por el concierto la Administración se compromete a pagar el coste educativo y, a cambio, los centros concertados se comprometen a no cobrar a los alumnos en el concierto pleno (propio de los niveles educativos obligatorios), o a cobrarles menos en el concierto singular (propio de los niveles no obligatorios). Por eso, cabe sostener que el concierto, en cuanto contrato público de financiación a favor de tercero, en el primer caso articula una compensación pública por el cumplimiento del deber de educarse de los alumnos y, en el segundo, articula una ayuda pública indirecta, porque la financiación se dispensa a los centros, aunque los beneficiarios son en realidad los alumnos (ya que dicha financiación supone una importante rebaja del coste educativo).

³⁶ He denunciado esta práctica en “La cara oscura de los conciertos escolares en el contexto constitucional”, en *La Gaceta Liberal*, Valladolid, Círculo Jurídico Divulgativo, nº 1 (2002), pp.20-21.

A) La financiación del coste educativo

1. Hay que insistir, nuevamente, en que la financiación pública que articula el concierto no es –en sí misma– una ayuda pública a los centros, porque, en contra de lo que pueda parecer a primera vista, los conciertos no aseguran una determinada demanda escolar, sino que ésta es el presupuesto necesario para que exista el concierto. Es decir, sin alumnos no hay concierto, y éste sólo cabe si antes hay alumnos suficientes. Esto demuestra que los beneficiarios principales del concierto son, en cualquier caso, los alumnos.

2. Dicha financiación se estructura a través de tres grupos de conceptos, que integran el módulo económico por unidad escolar.

El primero de ellos se refiere a la partida de los salarios del profesorado, y a las cuotas de la seguridad social a cargo del titular. El segundo se refiere a la partida de otros gastos, entre los que se incluyen los del personal de administración y servicios, los de mantenimiento y conservación, y los de reposición de inversiones reales, a los que la LOCE ha añadido los gastos derivados de la función directiva no docente y, también, las amortizaciones del capital invertido para la reposición de inversiones reales; sin embargo, la LODE, en su versión reformada por la LOPEG (en 1995), disponía que éstas últimas (las amortizaciones) no pudieran computarse aquí, ni los intereses del capital propio invertido en el centro, que tampoco incluye ahora la LOCE³⁷. El tercer grupo de conceptos ha sido incorporado por la LOCE expresamente, y se refiere a la partida de las incidencias del profesorado, donde se integran los conceptos de antigüedad, sustituciones y crédito horario a favor de las tareas de representación sindical.

³⁷ Una de las reformas que introdujo la LO 9/1995 consistió en incorporar a la LODE un precepto del Reglamento básico de conciertos que carecía de soporte legal y que consistía en que, en el módulo económico del concierto asignado a los “otros gastos” de los centros, no se incluyesen las amortizaciones, ni los intereses del capital propio invertido en el centro. Como se dice en el texto, la LOCE dispone ahora que no se incluyan únicamente los intereses del capital propio, lo que significa que sí cabrá incluir las amortizaciones del capital invertido para la reposición de inversiones reales.

B) Obligaciones y vinculaciones jurídico–públicas derivadas del concierto

Hay que referirse por separado a ambas cosas, en cuanto que las obligaciones son consecuencia natural del contrato y parte esencial de su contenido (a), mientras que las mencionadas vinculaciones tienen carácter necesario o normativo, pero, no son –en rigor– exigencias connaturales al contenido propio de este contrato de concierto (b).

a) Obligaciones

1. Éstas se concretan, fundamentalmente, en dos deberes legales de no hacer, y uno de hacer, que asumen los centros concertados. En cuanto a los primeros (de no hacer), uno consiste en no cobrar a los alumnos (en el caso del concierto pleno), o en cobrarles menos (en el caso del concierto singular); en ambos casos se trata de la contraprestación principal. El otro consiste en no tener menos alumnos del mínimo determinado para cada clase, por razones de eficiencia económica, de modo que la disminución de alumnos dará lugar a la reducción o extinción del concierto, y su incremento puede determinar la ampliación del concierto, en su caso. Aunque el hecho de que la financiación se articule en torno a las unidades escolares o clases determina una excesiva rigidez en estas variaciones, que lleva consigo frecuentemente la pérdida de alumnos cuando superan el máximo autorizado para cada clase según el nivel, pero no son suficientes para formar dos clases separadas.

2. Por su parte, el deber de hacer se concreta en la aplicación de los criterios de admisión de los alumnos. Tales normas se dirigen a asegurar la igualdad de los titulares del derecho a la educación que pretendan hacer efectivo su derecho elegir una educación distinta de la pública, en condiciones de gratuidad total o parcial (según el tipo de concierto). De estas normas conviene destacar que su base legal está hoy contenida en el art. 72.2 de la LOCE, en relación con su D.Ad. 5^a, donde se establecen los criterios prioritarios que deberán aplicar los centros para el caso de que su demanda de alumnos sea superior a su oferta de puestos escolares, de acuerdo con la puntuación

que se asigne a cada uno de esos criterios por parte de las Administraciones educativas autonómicas.

Cabe entender también que la normativa autonómica podrá añadir además otros criterios complementarios y subsidiarios, cuando éstos no sean fijados y hechos públicos con antelación suficiente por los propios centros³⁸. En este sentido, es significativa la derogación del 53 de la LODE, donde se disponía que la admisión de alumnos en los centros concertados debía ajustarse al régimen establecido para los centros públicos. Quiere decirse, con ello, que no se puede aplicar un régimen uniforme, sin más, para todos los centros sostenidos con fondos públicos (públicos y privados concertados), porque habrá que tener en cuenta que la admisión de los alumnos corresponde al centro, en cada caso, como viene declarando la jurisprudencia³⁹, y como confirma el propio art. 57,c) de la LODE, que atribuye al Consejo escolar de cada centro concertado garantizar el cumplimiento de las normas generales sobre admisión de alumnos.

Junto a lo anterior, es necesario destacar una cautela frente a los nuevos Decretos autonómicos sobre admisión de alumnos. Y es que tal normativa no debe organizar el proceso de admisión como si se tratase, simplemente, de distribuir por igual a los alumnos entre todos los centros existentes (públicos y concertados), porque deben garantizarse con transparencia las primeras, segundas y sucesivas opciones de los alumnos, antes de acomodarlos en un centro público. Para ello, deberán estar presentes en las correspondientes comisiones de escolarización, al menos, tantos representantes de la iniciativa escolar privada (concertada) como del resto de los miembros que las constituyan. Y, como no parece que las nuevas normas autonómicas vayan en esta dirección, habrá que esperar de nuevo a la jurisprudencia.

b) Vinculaciones jurídico-públicas

Éstas vienen dadas por el resto del contenido necesario o normativo del concierto, aunque no deja de ser un contenido accesorio

³⁸ Así cabe deducirlo del R.D. 366/1997, aunque sólo sea con carácter supletorio.

³⁹ Vid. la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala 3ª, de 19-I-2000 (Aranzadi, RJ 2000\368).

con respecto a su finalidad principal, ya que lo único que añade es una modulación injustificada de la actividad del centro, que vincula y somete a su titular, es decir, a quien ejerce la iniciativa escolar en cada caso. Tales vinculaciones se refieren, fundamentalmente, a la organización del centro (órganos y designación), y a su funcionamiento (contratación y despido del profesorado, régimen disciplinario de los alumnos y comisión de conciliación).

1. En cuanto a la organización, la LOCE ha mantenido los órganos necesarios establecidos en la LODE para los centros concertados, omitiendo acertadamente las referencias paralelas a las reglas de los centros públicos; ha mejorado la composición del Consejo escolar, en cuanto excluye ahora a los alumnos de 11 y 12 años, estableciendo su participación desde los 13; ha eliminado, asimismo, la necesidad de que el Director sea un profesor del mismo centro o de otro de la entidad titular, reforzando sus competencias, que se extienden ahora a la resolución de los asuntos graves en materia de disciplina de alumnos, que antes correspondía al Consejo escolar.

Sin embargo, ha mantenido el mismo procedimiento de designación del Director, que viene exigiendo el acuerdo del Consejo escolar, con la trascendencia que éste tiene para el funcionamiento del centro, como se expone enseguida. Aparte de mantener el resto de las competencias que la LODE atribuía a dicho Consejo, a mi modo de ver, de forma totalmente desproporcionada, tratándose –como se trata– de un mero órgano de participación⁴⁰, que en los centros concertados sólo se justifica constitucionalmente en razón de la financiación pública, para garantizar su efectividad en condiciones de igualdad y transparencia, como cabe desprender del propio art. 27.7 CE, a cuyo fin sí que sirve la competencia establecida por el vigente art. 57,c) de la LODE, antes citado.

2. En cuanto al funcionamiento, la atribución al Director de la resolución de los asuntos disciplinarios es, a mi modo de ver, una mejora.

⁴⁰ Vid. José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ–MUÑIZ, “Autonomía de los centros escolares y derecho a la educación en libertad”, en *Persona y Derecho*, 50 (2004), p.465 y ss., donde pone de relieve la confusión entre la autonomía de los centros y la participación que en ellos se dé a la comunidad escolar; lo cual lleva con frecuencia a identificar dos conceptos distintos: autonomía escolar y autogestión.

Sin embargo, se ha mantenido la intervención del Consejo escolar en la contratación y despido del profesorado, así como en la designación del Director; lo cual propicia la intervención de la llamada Comisión de conciliación, siempre que exista desacuerdo o conflicto entre el Consejo escolar y el Titular del centro, lo que puede dar paso a la adopción por la Administración educativa competente de las llamadas medidas provisionales –incluso en contra de la voluntad del Titular del centro–, así como a la iniciación de los consiguientes expedientes disciplinarios, que pueden desembocar en multas económicas nada desdeñables o en la propia rescisión del concierto, por ejemplo, en el caso de despido de un profesor sin acuerdo del Consejo escolar.

VII.– CONCLUSIONES

1ª) Desde 1985 hasta aquí, se puede decir que ha mejorado la legislación de conciertos, aunque mantenga un condicionamiento restrictivo e inaceptable de la organización y dirección del centro, que debe corresponder a su Titular. A mi modo de ver, en este sentido, siguen sobrepasándose los límites marcados por el Tribunal Constitucional cuando resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la LODE.

2ª) Sería también una mejora del régimen del concierto que pudiera entenderse vigente la existencia del derecho a su renovación, en favor de todos los centros actualmente concertados del nivel obligatorio. Sin embargo, es una rémora para el sistema considerar que los centros no concertados hoy o de nueva creación, y válidamente autorizados, tengan sólo un derecho condicionado al concierto, en función de las limitadas consignaciones presupuestarias.

3ª) El régimen del concierto, como modo de financiación de la educación obligatoria distinta de la pública, es un sistema excesivamente rígido que, por estar articulado en torno a los centros y sus unidades escolares o clases, no favorece el desarrollo de la iniciativa escolar y, en consecuencia, no facilita la elección libre por parte de los titulares del derecho a la educación, en el cumplimiento de su deber de educarse.

4^a) Por último, me inclino por defender el sistema alternativo del cheque escolar, sin dejar de reconocer que debe ser muy bien articulado para que funcione debidamente, con garantía de su recto uso y sobre la base de un cálculo econométrico riguroso del coste medio del puesto escolar público.

Políticas autonómicas y concierto escolar

ESTEBAN GONZÁLEZ PONS

Consejero de Educación de la Comunidad Valenciana¹

En primer lugar, querría agradecer a D. Luis Peral, Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid, tanto su presencia aquí esta tarde como su estímulo y cuanto aporta al resto de Consejeros de Comunidades Autónomas con su trabajo y su inagotable capacidad para proveernos de ideas. También quiero agradecer a los organizadores del Curso que se hayan acordado en especial de la Comunidad Valenciana, así como su invitación a participar en esta mesa redonda.

Primero expondré algunas ideas centrales, para a continuación pasar a detallar cuáles son –a mi juicio– los problemas a los que se enfrenta hoy por hoy la educación concertada; todo ello aderezado con algunos datos tomados de la situación concreta que se vive en la Comunidad Valenciana, que pueden resultar esclarecedores si se aplican también a otras Comunidades Autónomas.

A diferencia de lo que ocurre en el resto de Comunidades, tanto en la de Valencia como en la de Madrid el número de alumnos continúa creciendo. El motivo fundamental de este crecimiento lo constituye la afluencia masiva de alumnado inmigrante.

Concretamente en el caso de la Comunidad Valenciana, la presencia de inmigrantes es tan decisiva que resulta habitual acabar el curso con 14.000 niños más que aquellos con los que se empezó; 14.000 alumnos de distintas edades, procedencia y formación, que han de

¹ Cargo desempeñado en julio de 2004.

ser integrados y asumidos por el sistema. Por otra parte, durante el verano (es decir, entre los meses de junio y septiembre) se incorporan otros 4.000 o 5.000 que entran al inicio del curso siguiente. En total hablamos, pues, de un crecimiento anual que oscila entre los 15.000 o 20.000 alumnos.

Alumnos que, además, no se distribuyen a lo largo de todo el territorio, sino que se concentran en zonas muy determinadas de la Comunidad, principalmente ciudades costeras; en Torrevieja –por poner un ejemplo–, hoy por hoy el 65% del alumnado es inmigrante; y en Castellón hay centros educativos sin un solo alumno castellano–hablante.

Así pues, en la Comunidad Valenciana los problemas de la escuela concertada presentan características específicas, que en algún caso pueden ser comunes a las de Madrid, pero no extensibles al resto de Comunidades Autónomas españolas.

En cuanto a las ideas centrales que me gustaría exponer, empezaré diciendo que existen dos modelos de entender el sistema educativo: un modelo liberal democrático, en el cual el derecho a la educación es un derecho que pertenece a los hijos, pero que en su representación ejercen los padres, y que, llevado hasta sus últimas consecuencias, puede dar lugar a la negación de la escuela pública; y un modelo social democrático, en el que el derecho a la educación es un derecho de los alumnos, pero quien lo ejerce en sustitución es el Estado; y que, llevado a sus últimas consecuencias, puede conducir a la negación de la existencia misma de la escuela privada.

El modelo de la Constitución española de 1978 es un modelo mixto, en el cual conviven escuela pública y escuela privada; un modelo en el cual el derecho es de los alumnos, pero el ejercicio del derecho corresponde de una manera equilibrada a los padres y al Estado. De este modo, el Estado debe garantizar que pueda existir el ejercicio de ese derecho a la educación, mientras que los padres tienen esa misma obligación jurídico–moral que le atribuimos al Estado.

Por supuesto, la relación que debe mantener ese ejercicio del derecho por parte de los padres con ese ejercicio del derecho por parte del Estado, dependerá sobre todo del concepto de sociedad civil que poseamos. Desde un punto de vista decimonónico, en el

que la sociedad civil se entiende como una sociedad enfrentada al Estado, la escuela pública representará siempre una alternativa a la escuela privada; y a la inversa: la escuela privada se entenderá siempre como la alternativa enfrentada a la escuela pública.

Entendida la sociedad civil como sociedad de participación, es decir, como el espacio que queda que no es Estado, que no es gubernamental, la escuela privada cubrirá únicamente los modelos marginales –marginales en cuanto a formas de educar– que no están cubiertos por la escuela pública. La escuela pública cubrirá todo lo que es la enseñanza ordinaria, la enseñanza que se mantiene dentro de los parámetros habituales de una sociedad, y a la escuela privada le quedará sólo el espacio marginal, el espacio no gubernamental, es decir, no cubierto por las políticas del Estado.

Sin embargo, yo creo que la Constitución plantea un modelo intermedio, un modelo ecléctico que se ha llamado *republicano*, en el cual la sociedad civil no es ni la antagonista del Estado, ni la que ocupa el espacio marginal que el Estado deja, sino que es la que soporta y da naturaleza al propio Estado, la que dota de sentido al Estado. Y, por lo tanto, la sociedad civil es la que permite que los ciudadanos utilicen el Estado para conseguir sus fines y que, al mismo tiempo, se realicen como ciudadanos a través de su participación social y de su participación política. ¿Cómo influye esto en los aspectos de los que nos venimos ocupando? Según la Constitución de 1978, el Estado tiene la obligación de ofrecer educación pública a todos los ciudadanos, pero la escuela privada puede competir libremente con la escuela pública: no en parámetros marginales ni confrontando dos modelos –un modelo público y un modelo privado–, sino que, para ejercer el derecho de sus hijos a ser educados, los padres tienen que disponer de la opción de elegir entre escuela pública o escuela privada.

Y ahí es donde, desde un punto de vista político, surge la figura del concierto. El concierto no significa otra cosa que garantizar el derecho de todos los padres a poder elegir el modelo de escuela que quieren para sus hijos. Si sólo existen escuelas privadas y escuelas públicas, el derecho a elegir que los hijos vayan a una escuela privada o a una escuela pública únicamente está al alcance de quienes se pueden permitir una escuela privada. De nada

me sirve a mí que el Estado o la Constitución me ofrezcan la posibilidad de elegir entre escuela privada o escuela pública, si después no puedo pagar la escuela privada. Estoy abocado a la escuela pública, me guste o no.

Lo que permite el concierto es que, en las mismas condiciones, todos los padres, sea cual sea el nivel de su renta, puedan realizar una elección real; puedan elegir escuela privada o escuela pública, sin que exista ningún impedimento real para que esa elección sea efectiva. De manera que, gracias al concierto, puedo elegir entre enviar a mis hijos a una escuela privada o enviarlos a una escuela pública, porque ninguna de las dos me va a costar dinero, porque ninguna de las dos va a suponer un menoscabo de mi nivel de renta o porque ninguna de las dos es inaccesible para mí; luego la elección que yo realizo es una elección real. Ése es –en mi opinión– el modelo que obliga a que se garantice la Constitución de 1978.

En España los políticos tenemos la tentación y la costumbre de confundir lo público con lo político. Lo político son aquellos recursos de la Administración con los que contamos para cumplir con nuestro programa; lo público son aquellos recursos de la Administración que los políticos tenemos en nuestras manos para gestionar el bien común.

Como político, puedo disponer de determinados recursos para llevar a cabo determinadas acciones políticas. En la Comunidad Valenciana, por ejemplo, estamos adecuándonos al software libre (es decir, en todos los colegios públicos y concertados estamos sustituyendo el software privado por Linux): es ésta una opción política que yo he adoptado, para la que cuento con unos recursos políticos. Se trata, pues, de una acción política. Ahora bien, el que todos los colegios de la Comunidad estén el día 1 de septiembre en condiciones de abrirse y el que todos los alumnos tengan plaza, no es una opción política: es una acción pública; como gestor, es mi deber garantizar que así sea. Otro ejemplo: si el Instituto Meteorológico prevé inundaciones, cosa muy habitual en Valencia entre septiembre y octubre, el que se cierren los colegios y se suspenda el transporte escolar no es una decisión política, sino pública: es una decisión administrativa que obligatoriamente, como responsable del sistema, tengo que adoptar.

Si contemplamos el sistema educativo establecido en la Constitución, constataremos que, si se quiere garantizar la libertad de elección de centro por parte de los padres, existe la obligación pública de asegurar que haya colegios privados, concertados y públicos suficientes para todos. Ahora bien, en España muchos políticos, acostumbrados a confundir lo público con lo político, entienden que establecer colegios concertados no es una opción pública, sino política; y, por lo tanto, o restringen los conciertos, o cierran los conciertos, o critican los conciertos; cuando en realidad –al menos en mi opinión– dar conciertos no es una opción política. Yo no puedo elegir dar conciertos o no dar conciertos: creo que tengo la obligación constitucional de dar conciertos, porque tengo la obligación constitucional de garantizar que todos los padres puedan elegir libremente, o bien colegio público, o bien colegio privado, sin que su nivel de renta suponga una limitación para poder llevar a cabo este tipo de elección.

Dicho esto, hoy por hoy la educación concertada se enfrenta a tres graves problemas.

El primero es el de la escasez de plazas. En la Comunidad Valenciana hay 364 centros concertados de Educación Primaria, y 346 centros concertados de Educación Secundaria: en total unos 700 centros concertados, que imparten entre ellos 7.459 unidades concertadas. Con esta amplísima dotación, hay sin embargo 5.000 alumnos que para el curso próximo habían solicitado centro concertado en primera, segunda y tercera opción, y que carecen de plaza en centro concertado. No es que no tengan un centro concertado cerca; no es que no se les haya podido ofrecer el primero, y se les ha ofrecido el segundo, y se les ha ofrecido el tercero; es que no se les ha podido ofrecer ninguna de las tres primeras opciones que habían realizado en la solicitud. Por lo tanto, el derecho de elección de centro de los padres de esos 5.000 alumnos no se ha podido ejercer. Irán a un colegio público y recibirán una educación de la misma calidad –sino mejor– que la que recibirían en un concertado. De hecho, mi esfuerzo se suele centrar en la enseñanza pública antes que en la concertada, porque en última instancia soy el responsable, como Consejero de Educación, de los colegios públicos. Pero la realidad es ésta: los padres querían elegir un concertado y no han podido hacerlo.

Solución: la inmediata que a todo el mundo se le ocurriría es que hubiera más concertados, pero la Administración Pública no debe hacer centros privados para que sean concertados, al menos a priori. ¿Cuál es la solución entonces?: modificar el baremo por el cual se accede a los centros concertados, para que, al menos, el reparto de plazas sea más justo, pues la presión es tan grande sobre los centros concertados que la corruptela a la hora de rellenar las solicitudes de inscripción está completamente extendida; tan extendida, que, muchas veces, ni los propios inspectores de la Administración educativa prestan atención a algunos de los documentos que habitualmente se presentan para solicitar una plaza.

Cuando en un sistema hay 5.000 alumnos que no pueden entrar, cuyas respectivas familias se ven presionadas por la imposibilidad de que se cumplan sus deseos; cuando los padres sienten la necesidad de llegar a falsificar una Declaración de la Renta mediante la presentación de una paralela, o incluso de empadronar a los niños en casa de la abuela para poder cumplir con el requisito de la residencia (y no se trata de casos aislados), es evidente que algo no funciona. Si yo pudiera, resolvería la cuestión poniendo más centros concertados; pero yo no puedo poner más centros concertados, y creo que tampoco quedan centros privados por concertar. Por lo tanto, habrá que buscar otras fórmulas capaces de satisfacer todas estas pretensiones. Y, probablemente, la medida más inmediata a tomar sea la modificación del baremo para hacerlo más justo, para que no facilite “hacer trampa”, y en el que al menos sepamos que garantizamos el derecho de quienes más necesitan que ese derecho sea garantizado. Porque, al final, quienes tienen recursos para poder elegir entre público y privado no requieren la asistencia del Estado tanto como quienes carecen de ellos.

El segundo problema grave al que nos enfrentamos es el de los recursos disponibles. En muchos aspectos la educación concertada funciona como la educación pública; y, sin embargo, los recursos que se destinan a la concertada son siempre menores que los que se destinan a la pública; así ocurre, por ejemplo, en materia salarial de los profesores o en dotación de material y de recursos. Ni siquiera los mismos sindicatos mantienen la misma sección para la pública que para la concertada, y a veces la intensidad de la presión que el gestor

recibe de parte de los sindicatos no es la misma cuando hablamos de enseñanza pública que cuando hablamos de enseñanza concertada.

Quizá debería haber más recursos destinados a la concertada, pero –y entramos de lleno en el tercer problema que yo quería plantear– siempre se acaba topando con la imagen pública de los centros concertados: un aspecto que ignoro si tenemos que resolver las Administraciones Públicas, los medios de comunicación, la propia Federación de Centros, o todos juntos y a la vez.

Sé que muchos de nuestros alumnos se quedan sin plaza en los colegios concertados; y sé que los alumnos que muchas veces obtienen la plaza no son los que más la necesitan en un concertado: muchas veces se trata de alumnos que podrían tener plaza en un colegio privado, sin menoscabo de la economía de sus padres; sé que con frecuencia carezco de recursos suficientes para poder dotar a la educación concertada de lo mismo con que doto a la educación pública; y sé que cualquier esfuerzo que hago por la educación concertada, de cara a la opinión pública muchas veces resulta difícilmente justificable: y no porque los padres no lo entiendan –que creo que sí lo entienden–, sino porque la opinión políticamente correcta extendida entre los medios de comunicación es contraria –ignoro por qué– a determinado tipo de actuaciones en el ámbito de la educación concertada.

Para concluir, dejo en el aire la cuestión de la integración de alumnos inmigrantes en los centros concertados. Soy consciente de que los centros concertados deben estar abiertos a la presencia de alumnado inmigrante exactamente igual que los colegios públicos; pero sucede habitualmente que las colonias de inmigrantes se ubican en barrios determinados, y no en otros; y que los padres de los alumnos inmigrantes también quieren que los alumnos vayan al colegio que está más cerca de casa; y que también a ellos hay que garantizarles el derecho a elegir libremente el centro al que desean que vayan sus hijos.

Desde esta perspectiva, el problema que se plantea es de muy difícil solución, porque muchas veces, para poder cumplir con la obligación que tenemos de llevar a los colegios concertados el mismo número de alumnos inmigrantes que llevamos a los colegios públicos,

contravenimos el derecho de los padres de los alumnos inmigrantes a llevar a los alumnos al colegio más cercano a su domicilio. Y les aseguro que la ambición –al menos en el caso de los Consejeros con los que me mantengo en contacto– es que los colegios concertados sólo se distingan de los públicos en eso: en que son concertados; y que, en todo lo demás, en lo que se refiere a recursos, calidad de enseñanza, tipo de alumnos y oportunidades, sean exactamente iguales.

Políticas autonómicas y concierto escolar

PALOMA MARTÍNEZ

Secretaria de Enseñanza Privada de FETE-UGT

En primer lugar, quiero agradecer a la Fundación Europea Sociedad y Educación y a su Presidente y Directora, la invitación a participar en estas jornadas. También quiero felicitarles por lo oportuno de celebrar este curso en el momento actual y poder compartir la mesa con profesionales de reconocido prestigio cuyas intervenciones, tanto en el día de hoy como en los anteriores, han destacado por su elevado nivel.

Mi propósito es el de exponer no solamente mi postura personal, sino también la del sindicato al que represento –la Federación de Enseñanza de UGT–, ante la política educativa y ante los conciertos. Tal y como hemos tenido ocasión de escuchar estos últimos días –haciendo uso de datos mucho más rigurosos que los míos–, los conciertos nacen en el año 1985, cuando se aprueba la LODE. Ese mismo año se publica el Real Decreto de Normas Básicas de Conciertos, que establece las características que ha de tener la relación contractual entre el titular del centro y la Administración, es decir, los dos entes que firman el concierto educativo. En este Real Decreto se establecen también los tres módulos que deberá tener el concierto:

- 1.– El módulo del personal, con la característica del pago delegado. Quiero hacer una matización que –al menos desde el punto de vista del sindicato al que represento, que actúa siempre en defensa de los trabajadores– considero fundamental; y es la importancia que tuvo para nuestra organización el pago

delegado. Dicho pago implica que sea la Administración la que paga directamente a los profesores: aunque la nómina se reciba de la empresa, el pago es realizado directamente por la Administración, tanto por lo que respecta al salario como a la Seguridad Social.

2.– En el módulo de otros gastos, las cantidades asignadas al mismo se destinan al personal de administración y servicios –no incluido en el pago delegado–, y a gastos de mantenimiento y conservación de los centros.

3.– El tercer módulo es el de los gastos variables, cuyo importe exacto –como bien indica su nombre– se desconoce, que se emplea para sustituciones y complementos de dirección y antigüedad. Asimismo, se ha venido pagando de este módulo el antiguo premio de jubilación, que tantos problemas ha originado estos últimos años en las distintas comunidades autónomas.

Ése era, y es, el Reglamento de Normas Básicas de Concierto, que desde el año 85 hasta ahora prácticamente no ha sufrido ninguna modificación. La LOCE viene a recoger esos tres mismos módulos, incorporando como única variante en el módulo de otros gastos los de la dirección no docente, sin cambiar el resto de las condiciones. Y en esos mismos módulos, y dentro de ese mismo Reglamento, se establece que por convenio colectivo no se puede pactar ninguna cantidad superior a lo estipulado por los Presupuestos Generales del Estado.

Menciono todo esto porque lo considero fundamental para conocer cuál es la financiación de la escuela concertada. Tal y como se puede comprobar consultando los datos y las recomendaciones que, año tras año, realiza el Consejo Escolar del Estado, la financiación de la escuela concertada es insuficiente en todos los módulos. Contamos con diecisiete sistemas educativos distintos en financiación, y cada Comunidad establece unos salarios diferentes para el profesorado de la enseñanza concertada. En la enseñanza pública sucede lo mismo, es decir, cada Comunidad Autónoma establece unos complementos diferentes. Es deficiente en el módulo de otros gastos, porque la cantidad que se destina para el mantenimiento de los centros es totalmente insuficiente; no se ha contemplado partida para

las infraestructuras derivadas de la adecuación de los centros, hecho comprensible hace veinte años, dado que los primeros centros concertados lograron unos créditos blandos para poder financiar las obras de remodelación. Los gastos de conservación de los centros de iniciativa social que se crean son muy importantes. Asimismo, es totalmente insuficiente la financiación de los gastos variables, insuficiente y desconocida. Tanto profesores como titulares quisieran saber qué cuantía corresponde a esos gastos variables.

Otra cuestión importantísima de la que se viene hablando desde hace veinte años y que ahora recoge la LOCE es la de trabajar en analogía con la pública en todos los módulos: salarios del personal docente, salarios del personal de administración y servicios, gastos de mantenimiento y gastos variables. Una analogía que no se ha alcanzado en estos veinte años y que cada vez estamos más lejos de alcanzar, porque, si bien es verdad que ya se ha logrado en alguna Comunidad (y hacemos mención expresa a la de Valencia, representada en esta Mesa, que en la actualidad ya está al cien por cien en los salarios del profesorado), también lo es que no se cuenten los sexenios, que es otro complemento específico con que cuentan los profesores de la enseñanza pública. Si tenemos en cuenta estos aspectos, las diferencias son mayores.

Sin embargo, hay otras diferencias aún más importantes, como por ejemplo el horario lectivo que realiza un profesor en la enseñanza concertada y el que realiza un profesor en la pública. Estamos hablando de entre quince y dieciocho horas en la enseñanza pública, frente a las veinticinco de la enseñanza concertada. Creo que, si cuantificamos económicamente las horas, la diferencia entre el coste de la enseñanza pública y la enseñanza concertada es realmente enorme.

¿Cómo se intenta solucionar este aspecto? Los profesores, por la vía de la reivindicación. Los titulares, como ellos mismos han expresado en diferentes foros, buscando fuentes de financiación alternativas para evitar cerrar los centros.

Por otro lado, es normal encontrar en la prensa titulares como éstos: “La enseñanza concertada sale más barata a la Administración que la pública”, “La escuela concertada tiene menos dinero que la pública y funciona mejor”, “Una plaza en un colegio público está costando al contribuyente un 55% más que una plaza en un centro

concertado”...Creo que todos estos titulares son muy perjudiciales tanto para la enseñanza concertada como para la enseñanza pública, pues esta última ofrece una calidad extraordinaria.

¿Qué debe hacer la Administración para que la enseñanza pública sea de calidad, para que el 80% de los padres no pida una plaza en un centro concertado, frente al 20% que lo hace en la pública? ¿Qué cambios se tienen que operar? Un estudio realizado por una federación religiosa dice que ese 80% de los padres no elige el centro por su ideario religioso, sino porque lo considera de mayor calidad. El Estado debe tener presentes los criterios que las familias piensan que dan calidad a un centro para incorporarlos a la enseñanza pública. Cuando lleguemos realmente a una red dual, en igualdad de condiciones, de calidad, de personal, de salarios, de condiciones laborales, se terminará el problema político que hay de fondo; se terminará esa guerra escolar, ese tejido de “Penélope”, ese tejer y destejer el sistema. Tendremos que analizar qué criterios son los que dan calidad a un centro y cuáles son los que no ofrece la escuela pública.

Para ello, una de las medidas necesarias sería la de terminar con la temporalidad, porque la enseñanza pública no cuenta con un personal estable –si las plazas no son estables, si los equipos directivos no son estables, resulta imposible hacer equipo–; es también indispensable luchar por mejorar la formación inicial y continua del profesorado. Desde la Organización de Enseñanza UGT, pensamos que tanto la formación inicial como la continua que reciben hoy en día los maestros son insuficientes y que esta última no debería impartirse después de la jornada de trabajo.

Hablábamos ayer de la Sanidad y de su valoración en todos los países europeos. Podría quizá idearse un sistema similar, de manera que, una vez terminados esos tres años de diplomatura, que a nosotros nos parecen totalmente insuficientes, habría que habilitar otros dos años de prácticas remuneradas en centros, donde esa formación inicial se vea realmente consolidada. Lógicamente, un profesor necesita de la formación continua: de hecho, los problemas a los que nos enfrentamos hoy en asignaturas como idiomas y nuevas tecnologías no son sino problemas de formación. Nosotros sabemos que, casi con independencia del centro escolar que se elija, después de estar diez años recibiendo clases de inglés, nuestros alumnos no saben

hablar inglés. ¿Por qué? Seguramente porque el profesor que está impartiendo esas clases, Licenciado en Filología Inglesa, en muchas ocasiones carece de capacidad pedagógica y el sistema que emplea para enseñar no es el adecuado. Ningún maestro puede ser un Licenciado en Derecho y, por mucho que hablemos de leyes, nunca podremos actuar como abogados; ni ejercer como médicos. Sin embargo, cualquier licenciado puede ser maestro, o puede dar clase en Secundaria después de un curso de especialización didáctica totalmente insuficiente.

Es necesario poner las bases para una educación de calidad en toda la red: una red sostenida con fondos públicos, que engloba tanto a centros públicos como a centros concertados; una red que disponga de los mismos criterios a la hora de admitir alumnos. Estos últimos años ha surgido el fenómeno de la inmigración, y no podemos olvidar que, de no haberse producido, dentro de unos años las pensiones no se podrían pagar; una inmigración que, además, ha frenado el descenso de la natalidad en nuestro país. Por tanto creo que la inmigración es un reto y es un valor.

Lógicamente, es preciso dar una respuesta a esa inmigración: habrá de existir un consenso político respecto a las normas de admisión de alumnos. Se tendrá que establecer un baremo, con criterios claros y objetivos –que deberán ser revisados una vez comprobado su funcionamiento–, que eviten la gran disparidad existente entre la enseñanza pública y la concertada.

Por otra parte, es absolutamente necesario que exista, junto a una inversión suficiente, total transparencia en la administración de los fondos públicos. Y en este aspecto de financiación de la educación nos encontramos prácticamente a la cola de Europa. Los recursos obtenidos a través de donaciones, a través de fundaciones, etc., deben destinarse a un fondo común, a repartir de modo equitativo entre centros públicos y centros concertados. Bajo ningún concepto debería admitirse la doble financiación. Y, si para ello es precisa una reforma de la legislación actual respecto a las donaciones, en aras de esa transparencia, dicha medida debería incluirse entre las bases del Pacto Escolar.

De igual modo, consideramos imprescindible la financiación de la enseñanza infantil para obtener la conciliación de la vida familiar

y laboral, y este es uno de los aspectos de la LOCE que no ha sido modificado por el Real Decreto que se acaba de publicar, y que en el año 2004 ha suscitado una respuesta diferente en las distintas Comunidades, a pesar de no verse éstas obligadas a ello por ley. Junto a Comunidades como Andalucía, que tienen una escasa financiación para el Segundo Ciclo y, en cambio, mayor financiación de lo que antes era el Primer Ciclo, Preescolar, hay otras Comunidades –como Castilla–La Mancha, Aragón, Madrid o Castilla–León– que la tienen financiada al cien por cien, y otras, como Valencia, que han establecido concierto singular; es decir, todas las comunidades han ido por delante de la ley.

Esta evolución en la financiación de la enseñanza infantil en las distintas Comunidades Autónomas es posible, porque los presupuestos no son finalistas. Las Comunidades reciben unos recursos para la educación y cada una determina, en ocasiones con criterios políticos y en otras ocasiones con criterios económico–sociales, a qué los destinan: con independencia del destino que se les dé –financiar la enseñanza infantil, creación de centros, complementos para el profesorado, o incremento de las plantillas– a lo que llegamos, en definitiva, es a diecisiete sistemas educativos distintos. En consecuencia, regresamos al privilegio de la cuna de siglos pasados, en los que un alumno, por el hecho de haber nacido en Navarra, dispone de mejores condiciones que el que haya nacido –pongamos por caso– en Galicia: en Navarra la plantilla correspondiente a las seis líneas de Primaria es mucho mayor que en la Comunidad gallega. Y esa misma diferencia (respecto a salarios, medios, etc.) se mantiene también en la totalidad de las Comunidades.

Habrá que llegar, pues, a una armonización del sistema educativo, aunque para ello sea necesario reformar la ley.

Nos queda un amplio camino por recorrer, un gran reto al que enfrentarnos; las organizaciones sociales no solamente nos preocupamos por las condiciones salariales de los trabajadores, sino que atendemos también a la calidad de la enseñanza, a la dignidad y reconocimiento profesional de los trabajadores, etc. Suelo decir a menudo que no trabajamos con máquinas; nosotros trabajamos con personas, y nuestro trabajo es tan apasionante que, cuando estás en el aula, no te acuerdas del salario: solamente de las personas. Así pues,

con estas premisas, tanto los políticos como la totalidad de las organizaciones sociales tenemos la obligación de entendernos y llegar a un pacto educativo por encima de los intereses políticos. En mi opinión, ahora nos encontramos en el momento oportuno, dado el cambio social producido en los diez últimos años con la inmigración, los cambios en la familia, la juventud, etc. Este es el momento de responder a todo ello de una forma eficaz.

Gracias.

Políticas autonómicas y concierto escolar

ISABEL BAZO
Presidenta de CECE

En mi opinión, el hecho de asumir la presidencia de una organización nacional que engloba a todo un conjunto de centros educativos, tanto de rango universitario como no universitario –no podemos olvidar que desde la Confederación se negocian diez convenios colectivos–, proporciona una experiencia que, sumada a los muchos años pasados en las aulas, me permite tratar el tema de la educación desde todos sus ámbitos y en toda su importancia.

En mi calidad de representante de los titulares de centros privados, resulta inevitable abordar un enfoque empresarial. En estrecha relación con el concepto de libertad de empresa, el derecho de fundación para fines de interés general aparece explicitado en el artículo 38 de la Constitución española y, de un modo aún más específico, en el artículo 27 de la misma, dentro del capítulo de los derechos fundamentales de los ciudadanos, se recoge el derecho a crear centros educativos: un derecho que pertenece a una categoría, pues, nada desdeñable, y que lo sitúa por encima del de empresas de cualquier otro tipo.

El Proyecto de Constitución de la Unión Europea, por su parte, reproduce cada uno de los puntos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que en su art. 14.3 señala que “se respeta, de acuerdo con las leyes nacionales, la libertad de creación de centros docentes”; si bien no será vinculante para España mientras ésta no apruebe dicha Constitución, como es previsible que suceda.

Es esta posibilidad de creación de empresas educativas privadas diferentes de las estatales la que garantiza que los padres puedan elegir. En este sentido conviene recordar cómo nuestra Constitución afirma que “la enseñanza obligatoria es gratuita”, independientemente del lugar donde se imparta: se trata, pues, de un derecho total de cualquier familia; para facilitar su aplicación, con la LODE se creó el concierto educativo.

Para los centros privados que han accedido a él, éste ha acabado convirtiéndose en un caramelo envenenado: en muchas ocasiones se habla de ellos como causantes de la desviación del dinero público (a lo cual viene a sumarse la frecuencia con que los medios de comunicación los sacan a colación sólo como motivo de escándalo o de serias críticas). Y la realidad es que esta desviación no existe, pues quienes tienen derecho a la educación gratuita son los alumnos, y no los centros. Lo cierto es que, por el momento, ésta es la única fórmula –quizá haya otras– con que contamos en España para que la familia tenga la opción de elegir de acuerdo con razones religiosas, filosóficas, pedagógicas, o de cualquier tipo. De hecho, la Constitución española hace mención no sólo de convicciones religiosas, sino también morales, cosa que se olvida a menudo.

Es, pues, a la familia a quien pertenece el derecho de recibir el servicio de la educación de forma gratuita, eligiendo entre todo un amplio abanico y sin ser objeto de coacción, prejuicios o diferenciaciones de tipo económico. En la actualidad, en que –según acaba de confirmar el Consejero de Educación de la Comunidad Valenciana– existe más demanda que oferta, sería más oportuno concertar, subvencionar o conceder la gratuidad a la demanda –que son las familias– que a la oferta –los centros educativos–. Y esto por una razón: desde que en el marco de las Comunidades Autónomas funcionan las transferencias, el sistema consiste en transmitir a cada Comunidad su correspondiente partida económica para que ésta sea aplicada o distribuida según su respectivo criterio. Es en este momento cuando se hacen patentes las diferencias entre unas y otras Comunidades, de acuerdo con el gobierno de cada una de ellas. Así, por ejemplo, cuando en Andalucía se argumenta que “no hay fondos económicos para concertar el tramo de 3 a 6 años”, lo que implícitamente se deduce es que dichos fondos se están empleando para cualquier otra

finalidad. De este modo, las familias andaluzas quedan discriminadas respecto de las de otras comunidades autónomas.

¿De qué manera se realiza esta distribución de fondos? Con carácter general, se podría decir que un 30% se dedica a la concertada y un 70% a la pública; pero sin dejar nunca de tener en cuenta que con frecuencia los datos divulgados por los medios de comunicación o por determinados grupos políticos aparecen muy tergiversados. La diferencia entre una y otra cifra se justifica, entre otras cosas, en función del tipo de alumnos admitidos. Así, se aduce que la escuela pública acoge un 70% de los emigrantes escolarizados, pero la falta de transparencia impide admitir que la concertada, por su parte, acoge alumnos inmigrantes de acuerdo con el número que represente en cada Comunidad Autónoma, que será distinto en uno u otro caso.

En su momento, la normativa de admisión de alumnos fue muy discutida; de hecho, desde la CECE se consiguió, por ejemplo, que la renta familiar fuera calculada *per capita*, y no globalmente. Aun así, muchas familias sufren una discriminación de tipo económico: en Andalucía –pongo por caso–, las mujeres se ven a menudo obligadas a renunciar a su puesto de trabajo porque resulta demasiado costoso el que sus hijos asistan a una escuela para niños de 3 y 6 años; es decir, cuanto mayores son los ingresos económicos de la familia, menos derechos se tienen para acceder a una plaza en el centro concertado, lo cual atenta gravemente contra el derecho de las familias a elegir educación reconocido en nuestra Constitución. Otro caso: una persona con ingresos elevados que desea para sus hijos una escuela pública y laica no puede acceder a ella porque sus ingresos se contabilizan de forma negativa y le restan puntos para el acceso.

Por otra parte, en muchas Comunidades Autónomas existe un desmedido afán de tutela hacia el inmigrante y se plantean unos derechos que ni siquiera posee el resto de familias españolas. Somos los primeros en propugnar la integración de los inmigrantes, así como el acceso a los mismos derechos, y también a las mismas obligaciones, que los demás ciudadanos. Ello no impide que a veces se haga difícil justificar ante un padre que sus hijos no disponen de plaza en este o aquel centro concertado porque alumnos inmigrantes, que ni siquiera viven en el barrio, ni tampoco comparten el proyecto

educativo, ni el filosófico, ni el religioso del centro, tienen preferencia ya que el centro está obligado a reservar determinado número de plazas para inmigrantes. Esta es, en mi opinión, otra de las graves discriminaciones existentes.

Es cierto que en muchas Comunidades Autónomas está previsto el concierto y existe la voluntad de facilitarlos. Pero no es menos cierto que, en cuanto se habla de este apoyo —así lo acaba de afirmar Esteban González Pons—, arrecian las críticas basadas en el argumento de la desviación de fondos públicos hacia la empresa privada. Y deberíamos no tener miedo a esas críticas, planteadas muchas veces desde grupos reaccionarios. Yo, por mi parte, desde mi experiencia en cooperativas de trabajo asociado, me permito recordar que quienes han accedido al concierto han sufrido un importante desgaste económico, muchas veces a costa del bolsillo de los trabajadores, porque en la práctica nunca se ha calculado el módulo del concierto para conocer el coste real de un puesto escolar. De ahí mi insistencia —y podré decirlo más alto, pero no más claro— en que el apoyo económico se preste indirectamente a los padres, en quienes reside el auténtico derecho a elegir, y no a los centros.

Se nos acusa también de que en determinadas zonas estamos facilitando la aparición de guetos, cuando la realidad es que, siempre que continúe existiendo el criterio de zonificación como una de las condiciones para acceder a uno u otro centro educativo, también en ese barrio se está creando un gueto, pues los inmigrantes se concentran en determinados núcleos de población, y no en otros. De hecho, si dicho criterio fuera suprimido, el derecho de los padres a elegir centro educativo resultaría claramente beneficiado.

Con la LODE se planteó también que sólo serían concertados los centros que cubrieran necesidades de escolarización (una forma de curarse en salud, porque en la realidad su única obligación consistía en proporcionar un pupitre y una silla donde fuera preciso), de tal modo que el concierto quedaba denegado cuando en el centro público más cercano sobraban pupitres vacíos. Afortunadamente, hoy en día se aplica el criterio de demanda social, es decir, se tienen en cuenta los deseos de las familias.

No quiero dejar de hacer alusión a la educación diferenciada, al derecho que tiene cualquier persona física o jurídica a crear un

centro educativo independientemente de cuál sea su proyecto pedagógico, religioso o filosófico. No existe razón alguna que justifique la denegación del concierto a aquellos centros que poseen determinada ideología, impidiendo que los padres accedan a ellos, cuando quienes pueden pagar el puesto escolar de sus hijos en la escuela privada disfrutan ampliamente de esa libertad. Con ello se están vulnerando dos derechos fundamentales: el de que los padres puedan elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, y el de las personas que desean crear ese tipo de centros.

Hoy mismo hemos conocido cómo en Cataluña (con el grave peligro de que esto mismo se extienda también a otras Comunidades Autónomas como la de Castilla-La Mancha) se ha informado a determinados centros de la supresión del concierto como una medida que se encamina a dar los pasos previos a su muerte inmediata, sólo por tener un sistema o un proyecto pedagógico definidos. En este sentido creo que es importante que la sociedad española y quienes disfrutan de la enseñanza impartida en centros concertados sepan con claridad de dónde nace su derecho a elegir, su derecho a una educación diferenciada.

En realidad, ésta ya se inicia, y se aplica, dentro de la propia familia, en la que hijos e hijas comparten comidas, ratos de ocio, etc., pero luego poseen habitaciones con características distintas según la edad y el sexo: no es igual el cuarto de un adolescente de 14 años que el de una niña de la misma edad, y la forma de ser tratados ambos por los padres es diferente y personalizada, de acuerdo con la madurez y la sensibilidad de cada uno.

La Ministra de Educación opina al respecto que un centro educativo debe ser el reflejo de la sociedad; estamos de acuerdo con ello porque la sociedad es plural. Y si la analizamos sin prejuicios observamos que existen tiendas con clientela diferenciada (por ejemplo: “Cortefiel hombres” y “Cortefiel mujeres”), peluquerías con atención específica a hombres y mujeres, e incluso, en el ámbito deportivo hay equipos masculinos y femeninos que nunca compiten entre sí y a los que, con las mismas pruebas, se les exigen diferentes marcas. Así podríamos seguir dando ejemplos que existen en nuestra sociedad y que son respetados y admitidos por ella sin que surja la palabra “discriminación”.

Si parte de la sociedad pide educación diferenciada, esta opción debe ser tratada en igualdad de condiciones por la Administración que quienes ofrecen coeducación. Las familias tienen la palabra.

Habría aún un buen número de temas que me gustaría abordar, pero el tiempo se nos echa encima. Quizá dispongamos de una nueva ocasión.

Muchas gracias.

V

**CIUDADANÍA, PLURALISMO
Y COHESIÓN SOCIAL**

Pluralismo educativo y calidad de enseñanza

RAMÓN PÉREZ-JUSTE

*Catedrático de la Facultad de Educación
Universidad Nacional de Educación a Distancia
Presidente de la Sociedad Española de Pedagogía*

INTRODUCCIÓN

El tema central de la ponencia es el relativo a la Educación en un contexto social multicultural, propio del tiempo que nos ha tocado vivir. Pero, a la vez, pretendo situar el citado tema en relación con uno de los tópicos más reiteradamente nombrados en nuestro tiempo: el de la *calidad*; si bien es preciso reseñar que bajo tal denominación se esconden ideas, concepciones y planteamientos muy alejados unos de otros, y no siempre compatibles entre sí.

Por ello, me propongo, como punto de arranque, la clarificación conceptual de este término: el de *calidad*; y del más cercano a nosotros: el de *calidad de la educación*.

Una vez clarificados ambos, pretendo analizar el tipo de formación necesaria para alcanzar una educación de calidad como la apuntada y, en particular, abordar los componentes de un currículo propio de sociedades progresivamente multiculturales. Tales, son, por tanto, los grandes objetivos que me propongo alcanzar a través de esta disertación.

1.- CALIDAD Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Uno de los conceptos más utilizados en los más diversos ámbitos de hacer humano es, sin duda, el de “calidad”. No obstante,

como tendremos ocasión de comprobar, lo que se entiende por calidad difiere notablemente; esto exige una clarificación conceptual que trataré de abordar ante ustedes.

1.1. Razones

Entre las razones que explican la omnipresencia de la *calidad* en las sociedades de nuestro tiempo, voy a destacar dos –a mi juicio– claves: las características de las sociedades avanzadas que han satisfecho razonablemente los aspectos “cuantitativos” de las necesidades de sus miembros, y la globalización propia de nuestros días.

En las sociedades avanzadas, en efecto, la calidad es una demanda generalizada para todo tipo de productos, bienes y servicios. En estas sociedades el acceso generalizado a los bienes y servicios es una razonable realidad, y quienes los ofertan tratan de crear nuevas necesidades y de adelantarse a las mismas ofreciendo “calidad”. Con ello, quienes han de dar respuesta satisfactoria a las necesidades, carencias, demandas y expectativas de los clientes y demás partes interesadas, esperan conseguir ciertas ventajas a la hora de competir por conseguir clientela y mantenerla, mediante procedimientos de fidelización.

Por otra parte, una de las características más comúnmente reconocidas de nuestro tiempo es la *globalización*. En un mundo globalizado, los mercados cada vez están más abiertos, primero a los productos, después a los servicios y, por último, también, a las personas.

Ante estos hechos, es necesario generar confianza en la sociedad para que los países sean más permeables y desaparezcan progresivamente las barreras que limitan la libre circulación.

En efecto: en la búsqueda de la calidad se da un proceso destinado a romper las barreras que obstaculizan el intercambio de bienes, productos y servicios, lo que obliga a respetar ciertas normas, a cumplir determinados requisitos y exigencias, a unificar las especificaciones técnicas, a converger en un mismo cuerpo normativo; en definitiva, se avanza hacia fórmulas de *normalización*, aseguradoras de los mismos. En España, el orga-

nismo competente al respecto es AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación)¹.

En esta línea, se han diseñado sistemas de *acreditación* y *certificación* de empresas, productos, procesos, servicios y personas, que no son sino la respuesta ideada para su satisfacción. En España contamos con una Entidad Nacional de Acreditación, ENAC, entidad privada, independiente y sin ánimo de lucro, que coordina un Sistema de Acreditación de acuerdo con criterios de la Unión Europea².

La *acreditación* es un procedimiento por el que un organismo autorizado reconoce formalmente que una organización es competente para llevar a cabo una actividad de *evaluación de la conformidad*, esto es, de que el producto, bien, servicio, persona de que se trate, cumple los requisitos establecidos. La acreditación, por tanto, garantiza el correcto ejercicio de evaluación de la conformidad por parte de los organismos correspondientes.

Por otro lado, la *certificación* se lleva a cabo por parte de organismos previamente acreditados para realizar la evaluación de la conformidad: consiste en una declaración objetiva de que el producto, servicio, bien, etc., de que se trata cumple los requisitos especificados. Podríamos decir que la *certificación* es la acción realizada por una entidad acreditada, reconocida como independiente de las partes interesadas, que da fe de la conformidad de la realidad certificada con los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas. Si en nuestro país contamos con una Entidad acreditadora, las entidades certificadoras son bastantes más; a fin de que estas entidades cumplan con sus obligaciones, el organismo acreditador tiene la responsabilidad de realizar comprobaciones independientes e imparciales en relación con la competencia de los organismos encargados de evaluar la conformidad. De hecho, es ahí donde reside la confianza en el sistema, el gran objetivo de la calidad así entendida.

¹ Información sobre AENOR puede encontrarse en www.aenor.es

² Su dirección electrónica es: www.enac.es

1.2. Reflejo en el ámbito educativo

En el caso de la Educación, la exigencia de calidad se abre paso con fuerza una vez superados los retos cuantitativos de los sistemas educativos: más profesores, más personal, más centros, más recursos, más espacios.

Y aunque, como tendremos ocasión de comprobar de inmediato, el concepto de calidad tiene para nosotros un enfoque y una naturaleza muy diferentes, los aspectos anteriores también tienen su reflejo en el ámbito educativo.

En efecto, las iniciativas tomadas por los legisladores en los últimos años van decididamente encaminados en tal sentido. Así, si la LOGSE creó el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), la LOCE ha dado lugar al INECSE, esto es, al Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, en ambos casos con la finalidad de evaluar el sistema no universitario para mejorarlo.

Y en el ámbito universitario, con la Ley Orgánica de Universidades surge la ANECA, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, una fundación estatal creada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, tras la autorización del Consejo de Ministros de 19 de julio de 2002, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Universidades (Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre).

Sus funciones, señaladas en el artículo 31.3 de la referida Ley y recogidas en los Estatutos de la Fundación son las de contribuir a:

- Medir y hacer público el rendimiento de la Educación Superior.
- Reforzar la transparencia y comparabilidad de nuestro sistema universitario.

La ANECA desarrolla una serie de programas en línea con estos planteamientos; en concreto, los siguientes:

- Evaluación institucional
- Acreditación
- Certificación

- Evaluación del Profesorado
- Convergencia Europea.

Precisamente, el programa de Convergencia Europea, ligado al Espacio Europeo de Educación Superior³, está plenamente en línea con los principios anteriormente reseñados en relación con la calidad. Se busca generar confianza, romper barreras innecesarias y promover el intercambio. Los objetivos del Espacio Europeo, según la Declaración de Bolonia, son los siguientes:

- Un sistema fácilmente comprensible y comparable de titulaciones.
- La adopción de un sistema de créditos comparable que promueva la movilidad (créditos ECTS).
- La promoción de la cooperación europea para garantizar la calidad de la Educación Superior, mediante el establecimiento de criterios y metodologías comparables.
- La promoción de la movilidad de los estudiantes, profesores y personal administrativo de las universidades y otras instituciones de Educación Superior europeas.

En una línea similar se han ido creando agencias autonómicas; en el caso de la Comunidad de Madrid contamos con la *Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva* (ACAP) de las Universidades de Madrid, un ente de derecho público con personalidad jurídica propia, adscrito a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid. Sus fines son los de:

- Promover la mejora de la calidad de la docencia, de la investigación y de la gestión.
- Aumentar la eficiencia de las Universidades de Madrid para cumplir con las expectativas sociales de progreso cultural y excelencia de la educación superior.

³ Se puede encontrar documentación al respecto en www.crue.org y en www.universia.es. Entre los documentos que pueden encontrarse citamos los siguientes: Declaración de La Sorbona, Declaración de Bolonia o la Carta Magna de las Universidades europeas.

1.3. Calidad en Educación, Calidad de la Educación

Con todo, lo anterior no debe ser entendido sino como el marco o contexto de referencia para el grueso de mi exposición, centrado no ya en la calidad en general, sino en el ámbito de la Educación, donde será preciso diferenciar entre la calidad *en* Educación y la calidad *de* la Educación.

Pues bien: si en algo podemos ponernos de acuerdo en el tema de la *calidad*, es en la falta de acuerdo existente en los planteamientos al respecto.

Sin pretensión alguna de exhaustividad, podemos dejar constancia de enfoques y planteamientos diversos, con frecuencia muy alejados unos de otros. Así, al lado de definiciones concretas y precisas que difícilmente serán admitidas por quienes se sienten, antes que nada, educadores, podemos encontrar otras que comienzan por reconocer que es vano el intento de definir la calidad de la educación; del mismo modo, podemos encontrar propuestas centradas en una serie de criterios que se toman como manifestación de la calidad, al lado de otras que se refieren a los factores que la facilitan; e incluso otras que se constituyen en herramientas para alcanzar, mantener y hacer visible la calidad desde perspectivas que, para muchos, son ajenas a la auténtica calidad, como es el caso de la gestión de la calidad. Veámoslo.

Definiciones expresas de calidad podemos encontrarlas en Senlle⁴, cuando afirma: “La calidad es competitividad”; o bien en Schergel⁵, quien mantiene: “La calidad total en educación es un proceso que supone incidir en lo siguiente: cumplir y superar las expectativas del cliente, mejora continua, compartir responsabilidades con los empleados y reducir los desechos y la reelaboración”.

Por el contrario, renuncias a una definición expresa las encontramos en la OCDE⁶: “Dificultad sobresaliente es que el concepto de

⁴ SENLLE, A. (1994): *Calidad y Liderazgo*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, pág. 17.

⁵ SCHERGEL F.P.(1997): *Cómo transformar la educación a través de la gestión de la calidad total. Guía práctica*, Madrid: Díaz de Santos, pág. 1

⁶ OCDE (1991): *Escuelas y calidad de la Enseñanza*. Barcelona: Paidós-MEC, pág. 173.

calidad resulta tan ampliamente interpretado, tanto dentro y a través de los países, como para desafiar un análisis preciso. Habida cuenta de ello, resultaría fútil que la OCDE propusiera una definición estricta y universalmente aceptada.... El concepto de calidad es complejo”.

Por su parte, algunas propuestas oficiales –Consejo de Universidades, Leyes orgánicas– han optado por centrar su atención en manifestaciones de la calidad (Consejo de Universidades), en factores que favorecen la calidad (LOGSE) o en los ejes que contribuyen (LOCE), sin abordar, al menos de modo explícito, la cuestión fundamental, como tendremos ocasión de hacer notar.

La propuesta del Consejo de Universidades para el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades⁷ se centra en la idea de *multidimensionalidad*: la calidad es una realidad sumamente compleja con variadas manifestaciones o dimensiones. En concreto, los responsables identifican las seis siguientes:

- Disciplinas académicas
- Reputación
- Perfección o consistencia
- Economía o de resultados
- Satisfacción
- Organización

Por su parte, la LOGSE centra la atención en los factores que favorecen la calidad, presentándolos y desarrollándolos en el Título IV, que, por cierto, titula “De la calidad de la Enseñanza”, en vez de referirlo a la Educación, siendo tales factores los siguientes, desarrollados a lo largo de los artículos 55 a 62:

- La cualificación y formación del profesorado
- La programación docente
- Los recursos educativos y la función directiva
- La innovación y la investigación educativa

⁷ Vid., al respecto DE MIGUEL, M. y otros (1991). *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid: Secretaría general del Consejo de Universidades.

- La orientación educativa y profesional
- La inspección educativa
- La evaluación del sistema educativo

En el caso de la LOCE, y en su Exposición de motivos, se hace referencia a los *ejes de la calidad*, en concreto a los siguientes:

- Esfuerzo y exigencia personal
- Orientación hacia los resultados: intensificación de los procesos evaluativos
- Sistema de oportunidades para todos: itinerarios educativos
- Políticas relativas al profesorado: formación y carrera docente
- Desarrollo de la autonomía de los centros y estímulo de la responsabilidad

Más adelante, y en el Título preliminar, la LOCE desgrana hasta doce principios de la calidad (Art. 1).

Otra forma de abordar el tema de la calidad se corresponde con la identificación de algunos criterios que permitan reconocerla. Tal es el caso del profesor De la Orden⁸. Parte de un supuesto: el de que “los diversos sistemas de valores, las culturas, las ideologías, las actitudes y los intereses de grupos o individuos se proyectarían en otras tantas caracterizaciones de la educación de calidad”, con lo que este concepto aparece como algo relativo. Y llega a plantear a un sistema de relaciones entre los diferentes elementos del contexto, el proceso y el producto de la educación. La Calidad será un sistema de coherencias múltiples:

- Entre fines generales y resultados: FUNCIONALIDAD
- Entre fines generales y objetivos por un lado, y resultados por otro: EFICACIA o EFECTIVIDAD
- Entre procesos educativos y medios, por un lado, y resultados, por otro: EFICIENCIA

⁸ DE LA ORDEN HOZ, A. de la (1988): *La calidad de los centros educativos, asunto para un congreso*, Bordón, 40, 2, 149-162.

El profesor De la Orden concluye: “La calidad educativa es, pues, un continuo cuyos puntos representan combinaciones de funcionalidad, eficacia y eficiencia altamente correlacionados, y su grado máximo de excelencia supone un óptimo nivel de coherencia entre todos los componentes del sistema”.

A partir de los años 90 se abren paso en educación dos propuestas teóricamente complementarias, aunque hayan marchado por ámbitos diferentes. La relativa a la *gestión de la calidad*, orientada a la certificación de centros educativos contra la Norma ISO 9001:2000, superada en sus metas por la ISO 9004:2000⁹ aunque no sea certificable, y el Modelo Europeo de Calidad Total en la Gestión (1988), debido a la European Foundation for Quality Management (EFQM), que ha visto publicadas dos versiones destinadas a los centros educativos¹⁰.

El Modelo ISO se centra en la gestión de la calidad, entendida como el “conjunto de actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad”, integrada por la planificación, el control, el aseguramiento y la mejora de la calidad, así como por la mejora continua. El sistema de gestión de la calidad queda sintetizado en la figura 1 (Ver página 182). Por su parte el modelo europeo, queda sintetizado en la figura 2 (Ver página 182).

Señalaba que ambas propuestas, aunque han marchado por caminos diferentes, están llamadas a ser complementarias. Y es que, mientras ISO viene a representar algo así como el cumplimiento de unos mínimos –si bien unos mínimos muy exigentes–, EFQM permite a las organizaciones seguir una línea de superación continua.

⁹ Como Presidente de la Sección de Educación de la Asociación Española para la Calidad (AEC) he coordinado el trabajo de acomodación de la Norma ISO 9004: 2000 a los centros educativos, tratando de integrar sus aportaciones a los Proyectos educativos. El documento verá pronto la luz en una publicación que se está gestionando en estos momentos.

¹⁰ CECE–CLUB GESTIÓN DE CALIDAD (1997). *Modelo Europeo de Calidad Total en la Gestión*. Madrid: Instituto de Técnicas Educativas de la CECE. Por su parte, el Ministerio de Educación y Cultura edita, también en 1997, el *Modelo Europeo de Gestión de Calidad*, un conjunto de seis documentos que van de la Guía para la Autoevaluación a los Materiales para el Diagnóstico.



Figura 1: Sistema de gestión de la calidad según ISO 9004:2000¹¹

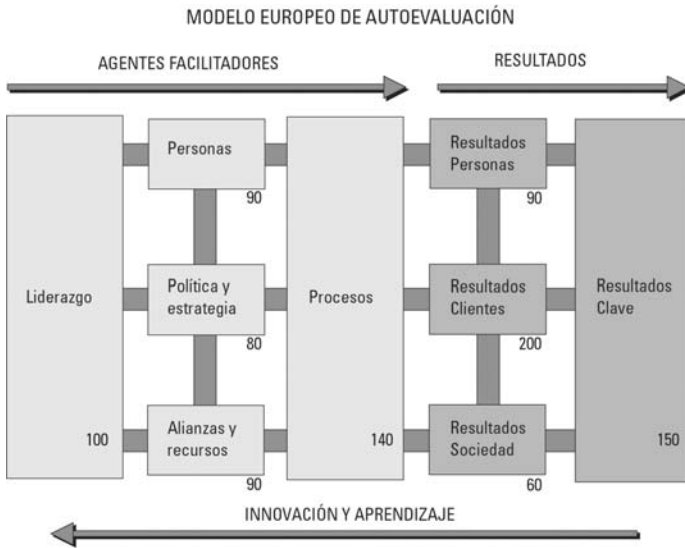


Figura 2: Modelo Europeo de Autoevaluación de la European Foundation for Quality Management

¹¹ En lo esencial, el sistema es igual en ISO 9001:2000, cambiando el término “partes interesadas” por el de “clientes”.

1.4. Mi valoración de las propuestas

En general, entiendo que todas estas propuestas se quedan en los alrededores de la calidad de la Educación; exagerando, podría llegar a decir que sirven por igual para formar personas en plenitud o para capacitar a personas que atenten contra los cimientos de la sociedad.

Entiendo que es preciso ir a la base de la calidad, que, en el caso de la Educación, como en los demás bienes o servicios, no puede tener otro fundamento que su propia esencia o naturaleza. En el caso de la Educación, la calidad reside, ante todo y sobre todo, en el hecho de que se trate de educación, y no de otra cosa¹². Por ello, y a mi juicio, a todas ellas les falta lo fundamental, que no es sino la propia calidad del *proyecto educativo* al que sirven.

En efecto: el sistema de coherencias múltiples debe tener en su base una concepción del ser humano al que formar; el sistema de gestión de la calidad debe servir a un proyecto educativo; los factores o agentes facilitadores deben subordinarse a una concepción educativa; las dimensiones de calidad universitaria deben serlo de organizaciones que forman un tipo de universitarios, por ejemplo el que deriva de los planteamientos de UNESCO¹³; los factores que favorecen la calidad deben hacerlo al servicio de una determinada idea de persona... Si las cosas no se plantean de este modo, el riesgo de que las herramientas o instrumentos se conviertan en fines es demasiado elevado. También podría ocurrir que se generalizara la sensación de que la calidad surgirá como por arte de magia a partir de contar con determinadas dosis de los diferentes agentes, criterios, dimensiones o manifestaciones: algo difícil de mantener con un mínimo de rigor.

¹² Sin pasarse –manipulación– o sin llegar, como ocurre con el mero adiestramiento; o en el caso de formas incompletas –saber puramente académico– o sesgadas.

¹³ “...dado que tiene que hacer frente a imponentes desafíos, la propia educación superior ha de emprender la transformación y la renovación más radicales que jamás haya tenido por delante, de forma que la sociedad contemporánea, que en la actualidad vive una profunda crisis de valores, pueda trascender las consideraciones meramente económicas y asumir dimensiones de moralidad y espiritualidad más arraigadas”. (Preámbulo). UNESCO (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación superior en el siglo XXI: Visión y Acción*. París: UNESCO. Puede consultarse en: www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

2.- CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La calidad de la Educación no puede residir en los medios y recursos, o en los instrumentos a su servicio, aunque resulte imprescindible contar con los adecuados y suficientes, sino en los proyectos educativos, esto es, en el fin y en los objetivos propuestos.

Y es verdad, como señala el profesor De la Orden, que habrá tantas formas diferentes de entenderla como modos de entender el Hombre, el Mundo; pero no es menos cierto que, admitiendo este planteamiento, que trasciende la Pedagogía como ciencia y la Educación como práctica, la Educación misma consiste en un hacer algo para llegar a ese fin, a esas metas¹⁴.

Por tanto, hay dos planos diferentes a la hora de plantearse la Educación y su calidad: cuáles son las metas de cada cultura, de cada sociedad, de cada forma de entender el Mundo y el Hombre, y cómo llegar a ellas. Y aquí sí es posible optar entre concepciones de mayor o menor calidad; la mía es la de formar a un ser que, por su intrínseca dignidad, aspira a ser dueño de sus actos tanto en el asumir valores como en el vivir de conformidad con los mismos, es decir, un ser que –en definitiva– aspira a ser autónomo.

2.1. Objetivos y metas de una educación de calidad

Como he señalado, la calidad reside, antes que en cualquier otro aspecto o elemento, en la que pueda tener el *proyecto educativo* de que se trate. Pues bien, para mí, un proyecto educativo de calidad es el que se propone:

- Formar la persona, formar toda la persona, formar cada persona.
- Y ello, para afrontar con posibilidades de éxito los desafíos con que tendrá que enfrentarse a lo largo de la vida en sus diferentes ámbitos de desarrollo: desde el personal y familiar al religioso

¹⁴ Puede entenderse que, si se habla en términos generales, tal vez no se pueda avanzar mucho más allá; pero cuando lo hacemos en el marco de un determinado centro, de una concreta institución, si el proyecto no es de calidad, todo lo demás no servirá para nada.

en el caso de los creyentes, pasando por el de la amistad, el cívico o el profesional.

De alguna manera, podemos sintetizar esto afirmando que un proyecto educativo trata de formar integralmente al ser humano, a todas las personas a las que se dirige. Ahora bien: esa formación integral no será la misma para las personas que se educaron en el siglo III antes de Cristo, en el XV o, en nuestro caso, para las que se educuen en el XXI. Y tampoco será la misma, sea el siglo que sea, en todos los lugares del Mundo. En nuestro caso, parece evidente que las situaciones y desafíos a que deberán enfrentarse los alumnos de nuestro tiempo no son, ni de lejos, los mismos en España o en los países de Occidente que en el África meridional o en determinados países asiáticos, por poner sólo dos ejemplos.

Por ello, podemos concretar esa idea central de una educación de calidad en dos conceptos básicos: los de *personalización* y de *pertinencia social*, siguiendo en este último aspecto los planteamientos de UNESCO.

2.1.1 *Personalización*

La *personalización* implica dos aspectos diferentes y relevantes. En el ámbito pedagógico se ha hablado mucho de individualización y personalización; el profesor García Hoz planteó la superioridad del término personalización¹⁵ sobre la mera individualización, ya que aquella incluye la dimensión social de la persona sin dejar de atender su individualidad¹⁶, que demanda la adecuación de la respuesta pedagógica a las diferencias humanas, concepto que últimamente se viene haciendo progresivamente más complejo al incluir en él no sólo las diferencias psicológicas y sociales, sino también las culturales, objeto de atención en esta ponencia.

¹⁵ Es clásica su obra *Educación personalizada*, publicada por vez primera en 1970, obra que ha dado lugar al *Tratado de Educación Personalizada*, integrado por 33 volúmenes, editado por Rialp entre los años 1988 y 1997.

¹⁶ Gordon Allport habla de "individualidad configurada". Vid. ALLPORT, G. (1976). *La personalidad. Su configuración y desarrollo*. Barcelona: Herder.

Pero la personalización también debe entenderse como el proceso, continuo y nunca acabado, de construir la persona, de plenificarla, de hacer de ella todo lo que sus potencialidades le permitan llegar a ser. No deberíamos olvidar, como mantiene Palacios¹⁷, que si bien “física y ontológicamente, la persona humana es la más perfecta de las criaturas y tiene entre ellas mayor prestancia”, si la consideramos desde un punto de vista ético, “la persona por sí misma no es digna ni indigna. Son sus obras concretas las que nos tienen que decir si un hombre es buena o mala persona, persona digna o persona indigna”. Precisamente por ello, y para ello, es para lo que sirve la Educación: para que ese ser libre pueda hacerse digno en función de su comportamiento, de sus obras.

Conviene resaltar que, precisamente por tratarse de un ser libre, dotado de una especial dignidad, la educación de calidad debe ser, antes que nada, respetuosa con la persona, lo que implica huir de toda forma de manipulación –la antítesis de la educación– a la hora de influir en ella. Por eso, la educación de calidad debe abordar el influjo de los educadores no sólo proponiendo fines y objetivos dignos de la persona, sino contribuyendo a su logro mediante procedimientos respetuosos con su libertad y dignidad¹⁸.

¹⁷ PALACIOS, I-E. (1989). “La persona humana”. En *El concepto de persona*. Vol. 2, del *Tratado de Educación Personalizada*, dirigido por V. García Hoz. Madrid: Rialp, págs. 42-53, 40 s.

¹⁸ “La clave última y esencial del concepto de educación es la *libertad* y la *decisión personal*. A fin de cuentas, la educación no es otra cosa sino un proceso de estímulo y ayuda social, en la vida de cada persona singular... para que sea capaz de auto-gobernarse o desplegar sus posibilidades de proyectar y decidir, autónoma y responsablemente, una forma de existencia en el marco de una realidad social en la que el hombre se integra”. Así se expresa R. Medina en: “La Educación como un proceso de personalización en una situación social”. En V. García Hoz (1989): *El concepto de persona*. Vol. 2 del *Tratado de Educación personalizada*. Madrid, Rialp, pgs. 13-41, 19 s. En la misma línea se expresaba Yela: “Sólo se educa cuando se libera, y sólo se libera cuando se educa” (Yela, 1979). Y el propio R. Medina añade: “... el fundamento real de la educación no es otro que la capacidad para el ejercicio personal y responsable del uso de la libertad en la dirección de la propia vida, atributo esencial de la dignidad humana. Y esa libertad, que nace del enfrentamiento del hombre con la realidad es una conquista gradual que se va perfeccionando en la tarea misma de la formación personal.” (p. 20).

2.1.2. *Pertinencia social*

Señalábamos que el *aquí*–España– y el *ahora*–los inicios del siglo XXI– condicionan la formación concreta que ha de darse a las nuevas generaciones. Y es que se espera que los sistemas educativos –incluso en el nivel universitario– den la debida respuesta a las demandas, expectativas y necesidades de la sociedad, cumpliendo así con los planteamientos de UNESCO, concretados en el concepto de “pertinencia social”¹⁹.

En el citado documento preparatorio de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior celebrada en París en 1998 y organizada por UNESCO, el capítulo 2 se dedica a definir la pertinencia, afirmando lo siguiente: “La pertinencia de la educación superior se considera primordialmente en función de su cometido y su puesto en la sociedad, de sus funciones con respecto a la enseñanza, la investigación y los servicios conexos, y de sus nexos con el mundo del trabajo en sentido amplio”; pasando, a continuación a definir operativamente la pertinencia con una serie de manifestaciones, entre ellas las siguientes:

“Ser pertinente es estar en contacto...

- Con las políticas
- Con el mundo del trabajo
- Con los demás niveles del sistema educativo
- Con la cultura y las culturas...”.

Y culmina ligando el concepto al “desarrollo humano sostenible y al desarrollo de una cultura de paz”,²⁰ lo que no es sino poner

¹⁹ “La calidad es inseparable de la pertinencia social”. Vid. UNESCO (1998). *La Educación Superior en el siglo XXI. Visión y acción. Documento de trabajo*. París: UNESCO, punto 106. Documento preparatorio de la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*. (www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)

²⁰ Al redactarse este texto con posterioridad a su presentación en El Escorial, le es posible al autor recoger una información relativa a la Conferencia Internacional de Barcelona sobre la Enseñanza Superior. Una de sus conclusiones es la siguiente: “La Educación debe plantearse como objetivo, para generar la democracia y para favorecer la transición a una cultura de paz”. En notiweb@madrimasdong de 21 de octubre de 2004.

en primera línea dos de los problemas que afectaron a la Humanidad durante todo el pasado siglo y que, previsiblemente, lo van a hacer durante el presente.

Desde luego, son más los problemas y características de nuestro tiempo que demandan una adecuada respuesta educativa. Entre otras podríamos citar expresamente el espectacular avance del saber, tanto en su creación como en su difusión y accesibilidad²¹, la profundidad, trascendencia y celeridad de los cambios²², los riesgos de manipulación genética²³ o ideológica²⁴, o las transformaciones de la familia, cuyas consecuencias son imprevisibles.

Pero junto a ellas, sin duda, debemos reseñar el pluralismo cultural de nuestras sociedades, lo que representa un auténtico reto, un desafío de grandes dimensiones para la sociedad en general, para los sistemas educativos en cuanto tales y para cada uno de los centros educativos y cada uno de los profesores en particular. De hecho, en otro documento de UNESCO, *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y acción*²⁵,

²¹ “La velocidad de los avances científicos está demostrada por los estudios sociológicos. Ahora es diez veces mayor que hace veinte años. La velocidad en la divulgación de los avances y descubrimientos científicos es treinta o cuarenta veces más rápida de lo que era hace veinte años”. En estos términos se manifestaba A. Guiddens, en una conferencia pronunciada en la UNED y publicada bajo el título *Un mundo desbocado*. Textos de sociología, nº 5, noviembre, 1998, p. 12.

²² El Papa Juan Pablo II, en su encíclica *Fides et Ratio* (punto 6) afirma: “No se puede negar que este período de rápidos y complejos cambios expone, especialmente a las nuevas generaciones, a las cuales pertenece y de las cuales depende el futuro, a la sensación de que se ven privadas de auténticos puntos de referencia”.

²³ “ El Hombre surgido de la Revolución francesa y la revolución industrial, básicamente productor, está a punto, con las nuevas tecnologías, de convertirse en un mecanismo, en una naturaleza manipulable, y sólo mediante un nuevo pacto social se podrá evitar que quede subsumido en un proceso total de alienación”. Vid. SÁNCHEZ MORALES, R. (1995). *Impactos sociales de la Biotecnología*. Madrid: UNED, p. 397.

²⁴ Nunca antes el hombre ha dispuesto de tanta información, pero nunca antes ha estado tanto en manos de quienes la controlan. La necesidad de formar el espíritu crítico parece evidente.

²⁵ Puede encontrarse en www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm. La declaración se formula en el marco de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, celebrada en París en diciembre de 1998.

ya en su artículo 1: *La misión de educar, formar y realizar investigaciones*, se afirma:

“Reafirmamos la necesidad de preservar, reforzar y fomentar aún más las misiones y valores fundamentales de la educación superior, en particular la misión de contribuir al desarrollo sostenible y el mejoramiento del conjunto de la sociedad, a saber:

[...]

c) Contribuir a comprender, interpretar, preservar, reforzar, fomentar y difundir las culturas nacionales y regionales, internacionales e históricas, en un contexto de pluralismo y diversidad cultural”.

Como síntesis de mi intervención en este segundo elemento de reflexión, diré que, para mí, la educación de calidad es aquella que aborda la formación integral de las personas, concretada en su capacitación para darse un proyecto personal de vida, socialmente valioso, y ser capaz de, libremente, llevarlo a la práctica en las diversas situaciones y problemas que deberá enfrentar a lo largo de su vida. En definitiva, estoy planteando como meta el logro de la autonomía personal, que no representa otra cosa que la capacidad de las personas para ser dueños de sus actos y, por ende, responsables de los mismos.

Dicho así, pudiera parecer que estoy hablando de algo totalmente alejado del hacer de nuestras escuelas, de nuestros centros educativos. Pero pronto van a tener la ocasión de comprobar que nada más lejos de la realidad. En efecto: conviene hacer notar que ser autónomo es una meta de elevado nivel, ya que representa nada menos que:

- Ser sujeto, no objeto
- Ser plenamente persona
- Gobernar la propia vida
- Ser libre y responsable de las propias acciones
- Merecer en función de los propios actos

Por lo que ser autónomo implica:

- Tener criterio propio, lo que representa una autonomía intelectual, un componente netamente académico, aunque con frecuencia se vea restringido en sus planteamientos.
- Elegir en función de los propios criterios, lo que implica el logro de una autonomía moral.
- Mantener las decisiones: fuerza de voluntad.
- Acercamiento a la unidad de vida, esto es, vivir de conformidad con lo que uno valora, y valorar positivamente aquello que la propia conciencia le propone como valioso.

Si analizamos este planteamiento, podemos apreciar que la propuesta implica la unificación de la formación intelectual y en valores con la de la voluntad. El gran cambio se centra en la concepción tradicional de la *enseñanza*, que pasa a quedar subordinada a algo mucho más ambicioso e importante: la educación.

En efecto: de esta forma, los objetivos académicos no sólo se orientan a la transmisión del saber, sino a la capacitación para seguir aprendiendo de modo autónomo –formación intelectual–, lo que permite alcanzar la formación del criterio, esto es, la autonomía intelectual. Pero, lejos de quedarse ahí, ese criterio, forjado y formado a través de una sólida formación intelectual, se pone al servicio del bien, del comportamiento moral, como decíamos antes, buscando que el ser humano sea no sólo digno en sí, sino por su conducta. Ahora bien: dado que la persona puede conocer el bien, y hasta desear vivir de acuerdo con él, pero, por su fragilidad, no comportarse de modo coherente con lo que su intelecto y su moral le proponen, la escuela debe cultivar el esfuerzo, la perseverancia, la voluntad en definitiva, mediante el compromiso activo con los valores libremente elegidos.

Así, la calidad que propongo se orienta a cultivar las dimensiones intelectual, afectiva y volitiva, al servicio de un proyecto orientado por valores. ¿Qué valores? He aquí otra cuestión que espera respuesta.

3.–¿QUÉ FORMACIÓN OFRECER?

Para empezar conviene señalar que, si bien contar con un proyecto personal es algo positivo por representar el hecho de que la

persona es dueña –y por tanto responsable– de sus actos, bien puede ocurrir que tal proyecto no sea moralmente valioso.

Parece, pues, que se impone algún tipo de influencia perfecta. Pero, ¿es legítimo influir en este ámbito? En caso de respuesta afirmativa ¿qué criterios debería respetar la acción educativa?

Particularmente, pienso que es legítimo que los educadores, en especial las familias y los profesores, influyan en los educandos, hijos o alumnos. Es más: la educación no es sino un proceso sistemático de influencia; una influencia, eso sí, orientada a la mejora, al perfeccionamiento, a la plenificación del ser humano.

No obstante, hay quienes defienden que, si bien en el ámbito académico esa influencia es lógica y defendible, en el de los valores no; y ello porque supone –o puede suponer– una injerencia en la libertad del ser humano, una manipulación más o menos encubierta del alumno²⁶. Por ello, plantean la necesidad de neutralidad de los educadores en estos ámbitos.

Ahora bien: convendrá dejar constancia de que la *neutralidad* no es sino otra opción, otra forma de influir, en este caso por omisión: cuando los educandos no reciben ningún tipo de influencia de sus educadores –padres, profesores–, quedan a merced de otras formas de influencia, de otras entidades e instituciones menos desinteresadas, menos preocupadas por el bien de sus hijos / alumnos, movidas por intereses que no son precisamente educativos.

Dicho esto, preciso es también dejar constancia de que todo influjo puede ser positivo o negativo, y lo mismo ocurre con la influencia de los educadores. Un influjo negativo se da cuando se proponen objetivos no acordes con la dignidad del ser humano, pero también cuando –sean acordes o no– se utilizan procedimientos que no respetan tal dignidad, cuando son manipuladores.

Habrà, por tanto, que cuidar ambos aspectos.

²⁶ La verdad es que, quienes admiten la influencia en el ámbito académico y no en el campo de los valores, no son conscientes de que también allí cabe una manipulación, incluso grosera, del alumnado. Piénsese cómo se puede manipular la Historia, o la Literatura, o la Filosofía...

3.1. Unos valores acordes con la dignidad de la persona

Nos estamos preguntando, obviamente, por los valores a proponer. Y es cierto que la respuesta es problemática, pero no tanto si partimos del hecho de que la Humanidad ha ido madurando, aprendiendo de la experiencia y perfilando posiciones sólidamente fundamentadas.

Así, en el marco de las sociedades laicas podemos acudir a identificar los valores subyacentes a las grandes declaraciones universales que han encontrado un amplio respaldo²⁷ y, desde luego, a los ordenamientos jurídicos que rigen la vida de los pueblos²⁸.

En el caso de sociedades o de grupos sociales comprometidos con la religión, los grandes principios que la inspiran pueden constituirse en el respaldo decisivo a los valores presentes en el proyecto educativo.

Dejando por el momento el tema de los valores religiosos, en el marco de sociedades laicas podemos encontrar propuestas sólidas, como las de UNESCO, que sugiere cuatro grandes valores: *Justicia, Libertad, Igualdad, y Solidaridad, tanto intelectual como moral*.

Por su parte, la profesora Victoria Camps²⁹ habla de grandes valores que delimitarían algo así como “la idea común de humanidad”, en cuyo marco cita los siguientes: la *libertad*, la *igualdad*, la *justicia* (que agota la Ética), la *paz*, la *dignidad* y la *educación*.

En relación con ellos, la profesora Camps mantiene: “Y ninguno de ellos permite ser entendido como peculiar de un grupo o de un momento histórico. Son valores y derechos históricamente reconocidos y conquistados. Y por lo mismo, universalizables: quien reniegue de ellos o pretenda desarrollarse a sus espaldas lo hace también a espaldas de la ética.”³⁰

²⁷ Bien que, lamentablemente, no se lleven a la práctica y sean continuamente objeto de violaciones sin límite.

²⁸ Conviene, no obstante, dejar constancia que la legalidad no siempre respeta los criterios morales, lo que plantea problemas de conciencia que tratan de resolverse mediante la objeción de conciencia.

²⁹ CAMPS, V. (1993). “El derecho a la diferencia”. En L. OLIVÉ (comp.) *Ética y diversidad cultural*. México: Fondo de Cultura Económica, págs. 85-100

³⁰ Idem, págs. 85 s.

Por último, haré alusión a la propuesta de la profesora Adela Cortina³¹ quien, en su ponencia *El vigor de los valores morales para la convivencia*, habla de cinco grandes valores: *libertad, igualdad, solidaridad, respeto y diálogo*, seleccionados a partir de un concreto criterio: el de su necesidad para la *ciudadanía*, esto es, la capacidad para hacer la propia vida, de forma libre y autónoma, junto a los demás, sus iguales.

Para la profesora Cortina, a los educadores les correspondería crear ocasiones para “experimentarlos”, dando lugar a un proceso de “degustación” de los mismos que los haga atractivos, deseables y dignos de un compromiso personal. Está pidiendo, en definitiva, que los valores no se planteen únicamente en términos intelectuales, porque tal forma de educar resulta ineficaz por insuficiente.

Como puede apreciarse, aunque se da un notable grado de coincidencia, también aparecen discrepancias, pero unas discrepancias fácilmente resolubles por elevación, ya que ninguno de los valores reseñados en las tres propuestas debería faltar en un proyecto educativo de calidad.

3.2. Una forma de influir respetuosa con la dignidad

Ahora, la cuestión no es ya en qué valores educar, sino cómo hacerlo de forma respetuosa con la dignidad de la persona, esto es, sin manipularla.

Entiendo que, para ello, es preciso:

- Proponer valores, pero no imponerlos
- Formar el criterio de los educandos (autonomía)
- Respetar las opciones

lo que implica abordar una auténtica educación de la capacidad de libertad propia de los seres humanos:

³¹ Ponencia en el Seminario del Consejo Escolar del Estado dedicado a *La Convivencia en los centros escolares como factor de Calidad. Construir la convivencia*, editado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en 2001. Su ponencia, *El vigor de los valores para la convivencia*, aparece entre las págs. 39 y 52.

- Crear ocasiones de opción
- Estimular la capacidad de elección
- Enseñar a elegir
- Enseñar a elegir bien, a elegir el bien
- Apoyar para mantener las decisiones
- Exigir responsabilidades
- Reconocer las buenas prácticas

4.- LA EDUCACIÓN EN CONTEXTOS PLURICULTURALES

Venimos manteniendo que un proyecto educativo de calidad es aquel que forma integralmente a la persona, haciendo de ella un ser autónomo, capaz de afrontar los problemas y desafíos del lugar y del tiempo que le ha tocado vivir. Estamos afirmando, por tanto, que su destinatario es la persona, todas las personas y cada una de las personas, lo que implica atender a su *diversidad*.

La diversidad se ha venido considerando como un componente clave de la educación, como hemos tenido ocasión de recordar al hablar de *personalización*. Sin embargo, y por lo general, tal diversidad venía concretándose en las denominadas “diferencias individuales”, estudiadas por la Pedagogía y la Psicología diferenciales: diferencias de intereses, motivaciones, aptitudes, inteligencia, y, en general, de la personalidad; además, claro está, de determinados déficits que tradicionalmente se trataron en el ámbito de la educación especial y que, en la actualidad, suelen ser atendidos, en la medida de lo posible, en los centros ordinarios bajo el principio de la integración.

El conocimiento del influjo de los condicionantes familiares y sociales dio entrada a la necesidad de atender a la *diversidad social*, con programas compensatorios y diversidad de apoyos para dar las respuestas pedagógicas adecuadas a los alumnos con riesgo de fracaso. En este contexto se trata de compaginar la demanda de calidad con la exigencia de *equidad*.

Ambos tipos de diversidad cuentan con soluciones técnicas³² centradas en la adaptación del currículo e incorporación de profesio-

³² Es evidente que planteamientos como el de *equidad* deben llevar aparejadas, además, medidas que van más allá de centros y aulas, de carácter político y social.

nales capaces de atender a lo que, genéricamente, denominamos “necesidades educativas especiales”.

Sin embargo, la situación de nuestro país en nuestro “ahora”, al igual que ha venido ocurriendo hace décadas en otros países de nuestro entorno, viene haciéndose más compleja como consecuencia de la aparición de una nueva forma de diversidad, la *cultural*, ligada a la imparable inmigración de personas cuya cultura de origen varía en aspectos esenciales, desde el idioma a la religión, y las respuestas van más allá de la dimensión puramente técnica.

4.1. La diversidad cultural

En España, desde la aprobación de la Constitución de 1978, se encontró una solución, al parecer no satisfactoria, a la diversidad cultural intranacional, solución que se concretó en la atribución de competencias a las Comunidades autónomas para el diseño de un porcentaje del currículum que pudiera atender a sus peculiaridades culturales; este porcentaje es mayor en el caso de las que cuentan con lengua propia.

Entiendo que la solución debería ser satisfactoria y que, si no lo está siendo plenamente, no es tanto por la solución en sí misma como por el uso político del problema, que da lugar a conflictos de diversa naturaleza donde la lengua y demás elementos culturales son un arma arrojadiza.

Ahora bien, esta diversidad cultural adquiere una nueva y más importante dimensión a partir, como indico, de la imparable inmigración de personas con culturas que, en muchos casos, están muy alejadas de la nuestra, que bien podría caracterizarse por la tradición greco-romana y su incorporación a la civilización judeo-cristiana.

¿Qué hacer en estos casos?. No estamos ya ante soluciones técnicas, sino ante respuestas ideológicas, filosóficas y políticas, que condicionan la acción pedagógica. Pues bien, a esa cuestión es a la que pretendo dar mi respuesta personal, sin pretender en modo alguno que sea la única posible, ni tal vez la mejor.

4.2. Fundamentos de una propuesta personal

Dejando de lado opciones como la exclusión o la segregación de quienes no son de nuestra propia cultura, el debate puede plantearse entre la *asimilación*, en la que la cultura mayoritaria trata de absorber, de subsumir a las minoritarias, que no se toman en consideración, o la *integración*, en la que se reconocen los valores de todas las culturas y se trata de que convivan en plan de igualdad.

Parece claro que, en un primer análisis, la *integración* resulta la más defendible, pero no deja de presentar dificultades y problemas, algunos de los cuales podrían concretarse en la necesidad, y hasta la obligación de los responsables de una sociedad, de preservar la propia identidad cultural —creencias, valores, estilos de vida, comportamientos—, así como de evitar el confusionismo de valores en niños que están configurando su propia identidad, sobre todo en las primeras etapas de su vida, llevándoles directamente al relativismo moral. Por otra parte, también parece obvio exigir que las culturas minoritarias respeten a la mayoritaria y que asuman los derechos universalmente reconocidos además de cumplir las leyes del lugar de acogida.

Del mismo modo, y salvando la necesidad de que los alumnos de las diferentes culturas tengan acceso a la formación en los aspectos nucleares de la suya, una sociedad sana y fuerte no puede dejar de formar a las jóvenes generaciones en aquellos elementos constitutivos de su identidad³³. La sociedad occidental tiene su trayectoria (historia, literatura, arte, religión) y tradiciones, que no deberían quedar abandonadas a su suerte, sin cultivo y sin defensa ante opciones y culturas diferentes.

Lo que nunca debería ocurrir es que, en aras del pluralismo social, las jóvenes generaciones, en sus edades tempranas, pudieran llegar a crecer en un relativismo moral que les pueda llevar a la idea de que no existen opciones preferibles a otras y de que cualquier posición puede ser igualmente defendida. La identificación con los elementos constitutivos de la propia cultura quedaría claramente en entredicho,

³³ Conviene hacer notar, no obstante, que la identidad de los pueblos es algo que evoluciona con el tiempo, hasta el punto de que, cuando no lo hace, puede estar condenada a su desaparición.

y la confusión y el desarraigo podrían ser las consecuencias no deseadas de tal proceder.

Las ideas anteriores se complican por un hecho nada despreciable: ¿debe educarse a las personas que vienen de fuera para integrarse en nuestra sociedad, o para volver, en su momento, a sus países de origen? No olvidemos que, si estas personas se quedan en nuestro país, el suyo se empobrece en la misma medida en que el nuestro se enriquece con sus aportaciones³⁴.

En definitiva, nos estamos preguntando si optamos por un proyecto educativo monocultural, al que se incorporarían las personas procedentes de otras culturas para integrarse pronto y plenamente en la mayoritaria de acogida, o pluricultural, en que todos tuvieran la oportunidad de mantener la cultura propia.

Probablemente, la solución, como en tantas otras situaciones, resida en un adecuado nivel de equilibrio. Por una parte, parece obvio que nuestra sociedad tiene el derecho de preservar y mantener su propia identidad, permitiendo a sus naturales el sentimiento de *per-tenencia*, que facilita el de *seguridad*; un derecho que, por otra parte, no puede negarse a quienes vienen de fuera, por lo que debería garantizárseles el acceso a los elementos nucleares de sus culturas.

4.3. La propuesta

Pues bien, con tales condicionantes como base, me atrevo a formular una propuesta, que desarrollo brevemente a continuación. He aquí sus principales componentes:

- a) Un currículo académico básico propio de la sociedad de acogida, en el que se procure el máximo respeto hacia la verdad histórica, la objetividad y la huida de cualquier tipo de sesgos y manipulaciones.

³⁴ Aunque en un contexto al menos en parte diferente, UNESCO habla expresamente de la necesidad de poner freno a la fuga de cerebros, “ya que sigue privando a los países en desarrollo y a los países en transición, de profesionales de alto nivel necesarios para acelerar su progreso socioeconómico”. Vid. UNESCO (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción*. UNESCO, punto 16. Vid. en www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

Este currículo básico debería estar complementado con opciones en relación con las diversas culturas, de forma que cada alumno –o sus familias en las primeras etapas– pueda decidirse por integrarse en la mayoritaria, mantener su propia cultura o estar abierto a ambas, lo que le permitirá tomar sus decisiones más adelante.

b) Una formación intelectual sólida, destinada a dotar de criterio propio, a través del cultivo de la capacidad de reflexión y de formación del espíritu crítico, a fin de evitar cualquier forma de manipulación.

c) Formación afectiva, moral, de la voluntad, social y, en el caso de los creyentes, religiosa; en definitiva: formación integral, mediante el cultivo de los valores universales, fundamentados en la dignidad humana³⁵. Junto a tales valores, la conformación en los educandos de una actitud de apertura que, sobre la base de una sólida posesión de los propios valores, permita estar abiertos al diálogo con los defendidos desde posiciones diferentes. El fruto de ese diálogo puede ser el mantenimiento en los propios valores, porque se consideran superiores, o el cambio hacia otros, por valorarlos como preferibles.

Entre tales valores, nunca debe faltar el del respeto a otras identidades, así como a la legalidad vigente, válido por igual para los miembros de la cultura mayoritaria³⁶.

d) En el caso de los centros privados, todo lo anterior puede enmarcarse en un ideal superior: el que representa la Religión, que da un sentido trascendente a los valores sociales y

³⁵ Juan Pablo II, en su mensaje para la Jornada Mundial de la Paz, de diciembre de 2000, bajo el título general de *Diálogo entre culturas, condición para la paz*, afirma: “La autenticidad de cada cultura humana, el valor del ethos que lleva consigo, o sea, la solidez de su orientación moral, se pueden medir de alguna manera por su razón de ser a favor del hombre y en la promoción de su dignidad a cualquier nivel y en cualquier contexto”. (punto 8). Como puede verse, el Papa ofrece un importante criterio para valorar la calidad de las diversas culturas a partir de su respeto a la dignidad del ser humano.

³⁶ Ya hemos señalado que la legalidad no siempre coincide con la moralidad y que, en tales casos, siempre debe caber la objeción de conciencia. Cuando no es posible, la persona debe ser capaz de defender sus principios, aunque ello le lleve a asumir las consecuencias de no cumplir las leyes. Parece evidente que los poderes públicos deben cuidar con esmero la legislación para evitar situaciones de tal naturaleza.

morales³⁷. Obviamente, los proyectos educativos que incorporen la dimensión religiosa deben llevar aparejada la formación necesaria para respetar otros credos y para valorar críticamente sus aportaciones.

Concluyo con una afirmación válida para centros públicos y privados y que incide en la importancia del valor *respeto* como parte esencial de los proyectos educativos en sociedades plurales. El respeto debe serlo para con las personas, por su primigenia dignidad, previa a cualquier tipo de diferencia, de cualquier seña de identidad, sea esta biológica, antropológica, social, cultural, política o religiosa³⁸, pero también para sus valores, aunque no los compartamos. Por ello, y junto a ello, habrá que formar la capacidad de juicio para valorar tanto esos otros valores³⁹ como los de la propia cultura, y para defenderlos o, en su caso, combatirlos con el rigor de un razonamiento bien fundamentado cuando no respeten la dignidad del ser humano.

³⁷ El origen de la dignidad de la persona se encuentra en su mismo ser, si bien, desde un plano religioso, se sitúa en su filiación divina. Forment afirma: "Si la dignidad de la persona humana no tuviera su origen en su ser propio, en una participación superior del ser, sino en alguna determinación esencial, como la racionalidad, sería fácil negar que es común a todos los hombres. Podría defenderse entonces, que, por ejemplo, los niños, los ancianos, los enfermos mentales, cualquier ser humano que no actualizara su racionalidad, carecen de valor personal, que no son personas". Vid. FORMENT, E. (1989): *El ser personal, fundamento de la Educación*. En. V. GARCIA HOZ. *El concepto de persona*. Vol. 2 del *Tratado de Educación personalizada*. Madrid, Rialp, pgs. 55-91, 90 s.

³⁸ Recordemos el inicio de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU: "Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana".

³⁹ El límite se da cuando las diferencias alcanzan unos ámbitos en los que los diferentes no respetan mi dignidad y mis inalienables derechos. "La justicia no es negociable", afirma tajante V. Camps, añadiendo a continuación: "...esos derechos fundamentales obligan tanto a tolerar y respetar otras ideas, otras costumbres y otras libertades, como a castigar y reprimir las violaciones de los mismos derechos"(O.c., pág. 93)

¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?

CONCEPCIÓN NAVAL

Vicerrectora de la Universidad de Navarra

Directora del Grupo de Investigación en Educación para la Ciudadanía

Mi aproximación al tema, en el intento de dar respuesta a esta pregunta que se nos ofrece: “¿Qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?”, va a ser desde la perspectiva educativa. Cabrían distintos niveles de estudio de la cuestión: desde la sociología, la psicología, etc., que pueden ser objeto de otra sesión y que también aparecerán aquí incidentalmente.

Se plantea una cuestión un tanto peculiar, a la que responderé tratando de analizar primero los términos de la pregunta que hace referencia a: “políticas”, “sistemas educativos” y finalmente “educación cívica”.

Quizá la decisión adoptada por el Consejo de Europa de declarar el año 2005 como Año Europeo de la Ciudadanía a través de la educación, puede ofrecer un punto de partida a los dos términos que pienso serán la clave en esta sesión que podría enunciarse así: ¿qué educación, para qué ciudadanía?, parafraseando el proyecto que desde la Oficina Internacional de la Educación de la UNESCO se llevó a cabo hace unos años¹.

¹ En la *Oficina Internacional de la Educación* –O.I.E.– con sede en Ginebra se desarrolló desde 1993 el proyecto: *What Education for What Citizenship*. Culminó con la creación del foro internacional *Citied* sobre este tema –disponible en Internet– y la construcción de un sistema experto (cfr. <http://www3.itu.ch.imt/citied-ibe/>).

I.-INTRODUCCIÓN

Algo tan natural y tan complejo como es vivir en sociedad tiene diversas maneras de ser afrontado y, sobre todo, aprendido, ya que requiere un aprendizaje, especial quizá en el momento actual.

Política y educación tienen en esta perspectiva una estrecha relación, entendiendo educación en sentido amplio, que también incluye necesariamente el desarrollo de las disposiciones sociales, ya que la educación nunca es una tarea individualista. La educación se entiende mejor cuando se la ve como una práctica social realizada desde la persona.

Utilizar el término en plural, *políticas*, puede desviar la atención hacia otro lugar: a medidas concretas de gobierno orientadas a un determinado fin; en este caso concreto, a la consecución de una educación cívica.

En la medida en que hablando de políticas ganamos en concreción, en ejemplos de medidas llevadas a la práctica, sin embargo corremos el peligro de perder en perspectiva de reflexión. De ahí que en esta sesión aludamos a algunos ejemplos para tratar de alcanzar después unas reflexiones que pueden servir de punto de comienzo para un diálogo posterior.

La puesta en práctica de una determinada política educativa da lugar a los *sistemas educativos*. Un sistema es una realidad compleja en la que distintos elementos diferenciados se interrelacionan con vistas a un objetivo.

El sistema educativo (cfr. Medina y otros, 2001, 762) ha sido caracterizado –idealmente– por la coherencia entre sus fines, contenidos –conocimientos, aptitudes, valores–, ambiente, estrategias didácticas y organización, que se ponen en práctica en función de lograr las metas deseadas.

El último término de los elementos enunciados es la *educación cívica*, en el que me extenderé algo más.

¿Qué queremos significar cuando decimos educación cívica, o educación para la ciudadanía, o como se la prefiera llamar?

Quizá convenga dar un paso atrás para tomar perspectiva, antes de tratar de responder a la cuestión, para darnos cuenta de un hecho innegable: la intensidad y magnitud internacional de un movimiento

de búsqueda y recuperación de la educación moral y cívica en los últimos años (cfr. por ejemplo: en EEUU, Bahmueller & Patrick, 1999; en Inglaterra, Crick, 1998; Kerr, 1999c, en Australia, Print, 1999; y también cfr. Bell, 1995; Cogan y Derricott, 1998; Hahn, 1998; Kennedy, 1997; Kerr, 1999a, b; Nai-Kwai Lo y Si-Wai, 1996; Pinhey y Boyer, 1997; Naval, Print y Veldhuis, 2003 entre la ingente bibliografía existente).

Aunque el análisis de las causas de este hecho nos llevaría lejos (cfr. Naval, 2003), se trata en parte de una reacción al intelectualismo reinante décadas atrás que confundía educación y enseñanza, olvidando en cierto modo la realidad del aprendizaje y la formación como constitutivos necesarios de la actividad educativa. Educar –es casi una insolencia decirlo– no es sólo, ni primordialmente, transmitir conocimientos (cfr. Delors, 1996, Altarejos y Naval, 2004). Es innegable la necesidad y el lugar privilegiado que la formación intelectual tiene, pero el hecho de que algo tenga más importancia no significa que sea el primer objetivo del educador. Antes –cronológicamente hablando– está la educación estética, afectiva, moral. Todos esos aspectos de la educación se realizan siempre en un concreto entorno histórico y social que no se puede olvidar sin hacer traición a una genuina tarea educativa.

Dice Audigier (1996) que a la educación cívica se la suele invocar en tiempos de crisis; y no le falta razón, si echamos un vistazo a nuestro alrededor. Aunque la educación tiene desde siempre esa dimensión social, y su actuación es vital para la configuración de toda comunidad humana, hoy día se la observa y se confía en ella como solución a muchos problemas –precisamente políticos, sociales, de convivencia, etc– que tenemos planteados en las democracias occidentales.

Surge así la necesidad, el anhelo de una nueva educación para la ciudadanía; más bien, educación para la ciudadanía democrática que venga a solventar –a veces se apunta a ella como si fuera una pócima mágica– las patentes dificultades relacionadas con la globalización, el multiculturalismo, los movimientos migratorios, las tecnologías de la información y la comunicación, la violencia, la falta de compromiso cívico –también entre los jóvenes–, la ruptura de los lazos sociales y familiares, la falta de interés o respeto por lo común, etc.

Uno de los grandes problemas aquí es la confusión entre “educación” y “escuela”, porque se carga sobre esta última (sea en la educación infantil, primaria, secundaria, bachillerato, incluso universidad, o educación formal en general, sistemas educativos reglados) problemas que le exceden. La propia pregunta que da título a esta sesión podría interpretarse en esa línea.

Pero insistamos en la pregunta: ¿qué se quiere significar cuando decimos educación para la ciudadanía?

Consultando la bibliografía más reciente en torno a este tema, ésta apunta a que precisamente una de las críticas que se hace a la educación para la ciudadanía democrática (ECD) actual es la falta de un marco teórico adecuado (cfr. Westheimer and Kahne, 2002, Naval, 2003). Es decir, cuando hablamos de educación cívica, ¿qué ciudadano es el que tenemos en mente; o cómo se ven o querrían verse a sí mismos esos niños y niñas, esos estudiantes, al realizar actividades cívicas o sociales, de voluntariado, etc. Los medios son importantes, pero más lo son los fines. ¿Qué educación se busca promover?; sí, pero ¿para qué ciudadanía?: no sólo la que ya hay, sino señalando el adónde sería deseable llegar. La educación sin un fin (en sentido de motor, plenitud, meta) pierde sentido; sería no ya el fin, sino el final (*the end*) de la educación como acertadamente señala Postman (1999).

II.—ALGUNAS REFORMAS

Entre las políticas y sistemas educativos que más han avanzado en los últimos años en Europa, en el intento de elaborar un marco teórico y una práctica de ECD, podrían señalarse²:

- la reforma educativa inglesa;
- el proceso de incorporación a la vía/vida democrática que desde 1989 se ha seguido en los países del Centro y Este de Europa, con la implicación de docentes y escuelas, en esa línea;
- el proyecto ECD del Consejo de Europa.

² Aquí no hay lugar para un tratamiento más detallado; puede verse Naval (2003) para mayor información.

La fecha de 1989 fue un hito histórico en las democracias europeas, al igual que lo está siendo la ampliación de la Unión Europea en este año 2004, con los retos que esta decisión supone en el ámbito cultural, social, económico, etc. Queda por ver también la evolución que se seguirá en países como Turquía, cuya incorporación a la UE está actualmente en debate. ¿Qué límites cabe poner a Europa?

En el ámbito internacional no tan próximo podríamos destacar, entre otros, el proceso de educación cívica seguido en Australia, que incorpora –entre otras medidas– la realización de programas obligatorios de aprendizaje/servicio en las escuelas. El balance de esta medida, sin embargo, no está siendo todo lo satisfactorio que se esperaba para la promoción a largo plazo de disposiciones sociales activas (cfr. el estudio hecho por Warburton and Smith, 2003).

Aunque sea brevemente, vamos a hacer algunos comentarios a dos de las medidas mencionadas más arriba: la reforma educativa inglesa y el proyecto de ECD del Consejo de Europa.

a) Inglaterra

En Inglaterra se incorpora la ECD en las escuelas a fines de los años 90 en el marco del Curriculum Nacional establecido en 1988 (cfr. Lister 1998; Kerr 1999^a, NFER, 1999; Crick, 2000). Se incorpora –son éstas unas pinceladas elementales y por fuerza incompletas– como transversal o materia *cross-curricular*, y se explicita en términos de objetivos de aprendizaje por edades y niveles.

Para una información actualizada puede verse la web de la *National Foundation for Educational Research* (NFER), donde se recoge el informe elaborado en junio de 2004 a petición del *Department for Education and Skills* (DfES), con los resultados de una investigación hecha en torno a esta temática en Inglaterra con 18.000 estudiantes de 100 escuelas³.

Los factores que se subrayan en ese Informe como determinantes para la eficacia de los programas son varios, pero principalmente se

³ Cfr. <http://www.nfer.ac.uk/research/citizenship.asp>

detecta la necesidad de que las escuelas tengan una visión totalizadora y coherente al desarrollar la educación cívica en el currículum, enfocando a la escuela como comunidad y en relación con el entorno social en el que está inmersa.

Otros factores de éxito son:

- una comprensión clara, coherente y amplia de lo que se entiende por educación para la ciudadanía;
- la creación de un *ethos* (modo de comportamiento) en la escuela que favorezca este aspecto de la educación;
- contar con el apoyo por parte de los gestores más veteranos y con un coordinador dedicado y entusiasta;
- conceder igual valor y status a la ciudadanía en las distintas materias;
- reconocer la necesidad de la preparación y perfeccionamiento del profesorado;
- dedicar tiempo y recursos suficientes;
- la implicación activa de los estudiantes en las actividades de la escuela.

El mencionado informe sugiere la necesidad de que las escuelas revisen cómo enseñan educación para la ciudadanía dos años después de haberse introducido esta nueva materia en el currículum. Apunta la conveniencia de explorar las sinergias entre currículum, *ethos* y comunidad, y la urgente necesidad de revisar el planteamiento de aquellas escuelas que adoptaron un enfoque minimalista.

Otras recomendaciones que formula son:

- Las escuelas deben adoptar un enfoque unitario que incluya no sólo las dimensiones moral y social, sino también los conocimientos básicos de la vida política y las cuestiones candentes de la actualidad.
- La conveniencia de que los políticos adopten un punto de vista amplio y flexible sobre la ciudadanía y la educación.
- Se afirma la necesidad de la formación inicial y continua del profesorado.

En el inicio de todo este proceso se sitúa el trabajo de un Grupo Asesor sobre “Educación para la ciudadanía y la enseñanza de la democracia” que, dirigido por B. Crick, elaboró un documento (publicado en 1998), habitualmente conocido como *Informe Crick*, que fue la base de acción para el Gobierno. Para la comprensión de este informe y del completo proceso llevado a cabo, me parece especialmente sugerente el artículo que este profesor publicó en 1999 en el *Journal of Philosophy of Education*, señalando los cinco puntos que a él le parecían los presupuestos de la educación para la ciudadanía y que puede tener interés señalar aquí. Es interesante lo que el mismo autor señala al final del artículo: se le pidió escribir sobre el informe y él responde con una reflexión sobre los presupuestos del informe, aún con el riesgo de no gustar a la audiencia por no hablar directamente del informe⁴. Enuncia así esos presupuestos: libertad, tolerancia, justicia (*fairness*), respeto a la verdad (*respect for truth*) y respeto al razonamiento (*respect for reasoning*). A mi modo de ver, estas ideas –sin duda acertadas– deberían completarse con una referencia al respeto no sólo a la verdad, sino también al bien, y por supuesto al bien común; y, en cuanto al respeto a la capacidad de razonar, añadiría también el respeto a la capacidad de respuesta de los demás y el respeto a sus sentimientos.

b) Consejo de Europa

Otro hito respecto a políticas educativas es el proyecto *Educación para la Ciudadanía Democrática* del Consejo de Europa, a través del Consejo para la Cooperación Cultural que, en el contexto de los organismos internacionales, ha tenido una cierta repercusión desde su comienzo en 1997 hasta nuestros días.

El programa de actividades que propone se centra en tres áreas prioritarias:

- desarrollo de políticas en torno a la ECD;

⁴ Dice: “Those who think themselves to be purely practical are always deceiving or under-estimating themselves. They sometimes need help to understand their own presuppositions” (p. 351).

- establecer contactos y relaciones entre prácticas de base, lugares especialmente privilegiados para realizarlas y quienes las llevan a cabo. Sugiere prestar atención a la escuela y a otras organizaciones de aprendizaje;
- llevar a cabo estrategias de comunicación: captar la atención hacia la ECD, difundir buenas prácticas y los resultados de los proyectos realizados.

Se aconseja un enfoque multidisciplinar, totalizador y orientado al aprendizaje. Este enfoque supone incluir una gran cantidad de colaboradores en la red de ECD, con lo que se abre a muy diversos agentes sociales: ONGs, Universidades, empresas, organismos intergubernamentales (como la UE, UNESCO), fundaciones privadas, otros socios del Consejo de Europa, etc.

Un rasgo clave de la política educativa que propone, que ya es una opinión extendida al menos en teoría, es no ceñirse a los entornos de aprendizaje formal, sino abrirse a los no formales y a los informales⁵.

Una publicación de referencia respecto a este proyecto de ECD es *Policies and regulatory frameworks* (2002, Council of Europe Publishing). Recoge el informe elaborado por K. O'Shea de los temas clave tratados en el seminario de 2001 en Estrasburgo sobre ECD, políticas y marcos reguladores. Se centra en tres objetivos:

- revisar políticas y prácticas en el área de ECD en Europa;
- facilitar la cooperación europea en materia de ECD para la toma de decisiones, y puesta en práctica de medidas en distintos países por las organizaciones nacionales e internacionales y por los que están en las prácticas de base;
- diseñar y elevar propuestas para el desarrollo futuro de la ECD.

Lo apuntado sobre el proceso seguido en Inglaterra, así como las reformas llevadas a cabo a instancias del proyecto del Consejo de Europa con vistas a la promoción de la ciudadanía, invita a hacer

⁵ Es conocida –aunque discutida– la distinción entre educación formal, no formal e informal, distinguiéndose estas dos últimas por el hecho de existir o no una intencionalidad educativa.

unas reflexiones finales como respuesta a la pregunta que inicialmente se planteaba: “¿qué políticas y sistemas educativos para una educación cívica?”.

III.–REFLEXIONES FINALES / DESAFÍOS

Apuntaré cinco reflexiones finales:

a) Humanismo cívico

Una primera consideración que cualquier observador se hace es la necesidad de políticas no excluyentes, de aunar fuerzas, de apoyar desde los distintos ámbitos de la sociedad a todo lo que pueda favorecer o se refiere a la educación. Dar prioridad a la educación, a la cultura, a la promoción de las personas –a los individuos concretos–, es invertir en un presente y un futuro más humanos.

Una organización social que llegara incluso a la sofisticación en cuanto a desarrollo de medios materiales, pero que no estuviera realmente al servicio de las personas, o bien utilizara esos medios en contra de los más débiles o necesitados, o sin respeto hacia aquellos que no los poseen, ¡penosa sociedad sería!; y más penosa aún la educación que pudiera desarrollar.

Este enfoque apunta a lo que algún autor ha denominado “humanismo cívico” (cfr. Llano, 1999) que, siguiendo las huellas desde el renacimiento florentino hasta nuestros días, atraviesa la tradición anglosajona. El humanismo cívico incluye a autores variados, tanto cognitivistas como antifuncionalistas, y otros no estrictamente liberales.

Una idea clave de esta corriente de pensamiento es la llamada “nueva ciudadanía”. ¿Qué se entiende por esta nueva ciudadanía? Con testa Llano: “Lo que la *ciudadanía posmoderna* –en su mejor sentido– ha captado con notable agudeza es que el parámetro clave para la comprensión actual de la ciudadanía es la *cultura*. Sólo desde esta dimensión básica –la cultural– se puede entender lo que implica la *nueva ciudadanía*, y cuáles son los caminos para que su discurso se desprenda de una retórica agobiante y llegue a ser un factor de

integración y responsabilidad cívica en la presente complejidad social” (p. 117); y más adelante señala: “Lo que de entrada distingue a la nueva ciudadanía de la ciudadanía moderna o convencional es precisamente su estrecha conexión con la acción humana. (...) se ha de referir al libre protagonismo cívico en la configuración de la sociedad” (p. 118).

Para entender de qué estamos hablando cuando decimos “humanismo cívico”, pienso que hay dos conceptos básicos a tener en cuenta: participación y responsabilidad. Dice el mencionado filósofo: “entiendo por *humanismo cívico* la actitud que fomenta la responsabilidad de las personas y las comunidades ciudadanas en la orientación y el desarrollo de la vida política. Postura que equivale a potenciar las virtudes sociales como referente radical de todo incremento cualitativo de la dinámica política” (p. 15).

Así se describe el humanismo cívico (de un modo que podría servir como criterio de valoración de las políticas y sistemas educativos) como aquella concepción teórica y práctica de la sociedad en la que se valoran y promueven tres características que mutuamente se exigen y potencian entre sí:

- el protagonismo de las personas humanas;
- la consideración de las comunidades humanas como ámbitos imprescindibles, y aún decisivos, para el desarrollo pleno de las mujeres y los hombres que las componen;
- conceder un alto valor a la esfera pública en cuanto ámbito de despliegue de las libertades sociales y como instancia de garantía para que la vida de las comunidades no sufra interferencias ni presiones abusivas por parte de poderes ajenos a ellas.

Al tratar de entender el porqué del deterioro presente de las energías cívicas, interesa caer en la cuenta de que las causas son variadas, complejas y muchas veces combinadas. Sería simplista volver la mirada sólo al sistema educativo como origen del problema y tratar de solucionarlo inyectando dinero al sistema.

Causas combinadas sobre las que merece la pena hacer el esfuerzo de pensar y actuar son, entre otras (cfr. Llano, 1999, 19):

- el deterioro de la enseñanza;
- la implosión de la familia;
- el acotamiento de la ética al recinto privado;

b) Adecuación /marco común

Una segunda reflexión es la consideración de que no hay políticas ni sistemas educativos universales, sino que conviene adecuarlos siempre al punto de partida, a las tradiciones de las que partimos –tanto en el ámbito sociológico como psicológico–.

La aludida necesidad de un marco teórico común no contradice esta afirmación para que pueda haber un cimiento común sobre el que potenciar la diversidad. Es una de las exigencias educativas de la diversidad en el mundo contemporáneo. Las sociedades plurales en las que vivimos ofrecen dilemas a la educación para la ciudadanía (cfr. Kymlicka, 1995). Solamente con un marco adecuado, que respete lo humano y busque lo que de más humano hay en cada cultura, es posible salir del problema.

Se indaga hoy con interés en la búsqueda de las llamadas buenas prácticas, –también en contextos educativos– que puedan ser exportables de unos lugares a otros; también se trata de localizar estándares de calidad y objetivos de aprendizaje que puedan servir como normas básicas para el aprendizaje. Como es obvio, estos procesos tienen un interés –y grande– siempre que se sitúen en el lugar que les corresponde: son experiencias, con sus ventajas y sus inconvenientes; ésta es la naturaleza del saber educativo. Quizá valga la pena caer en la cuenta de que se trata de un saber (cfr. Altarejos y Naval, 2004) fundamentado en la experiencia; dependiente de la subjetividad; que tiene carácter contingente; posee una certeza relativa; y su verdad es gradual: nos movemos en el terreno de lo mejor y lo peor, no de verdades absolutas (cfr. Inciarte, 1974, 213).

c) Familia, escuela, sociedad

Para la educación en general y para la educación cívica en concreto, la escuela no es la panacea, aunque sí un lugar adecuado y privilegiado para realizarla.

Antes, durante y después de los años de escuela o de educación formal en el sistema educativo reglado, hay otros contextos, ámbitos y agentes que influyen tanto y más que la escuela. Me refiero a la familia, a la sociedad en general, a las tecnologías de la información y la comunicación, los tradicionales medios de comunicación, los grupos de amigos, el vecindario, las comunidades intermedias, la misma configuración urbana de las ciudades, etc. No pidamos a la escuela y a la universidad lo que éstas no pueden dar.

Aquí se situaría el genuino sentido de “políticas” en el enunciado de esta cuestión. Política no es sólo legislación, no es sólo transversalidad; política es participación social. De ahí la responsabilidad precisamente política de la comunidad educativa para una ECD; pero no sólo de la escuela, sino de todos los agentes sociales implicados.

Entre estos agentes sociales hay uno privilegiado al que cada vez se observa con más atención y constituye uno de los temas emergentes en el debate actual sobre la educación cívica: se trata de la *familia*, en relación con la temática de lo femenino. Artículos recientes como el de Mallett, “Understanding Home”, publicado en *The Sociological Review* (2004), son una muestra de lo que aquí se indica.

La familia es el lugar natural de la educación estética, afectiva y moral, base de la educación cívica o social, y que se realizan simultáneamente con ella. En la familia germinan –tiene unas condiciones muy adecuadas para que germinen– las disposiciones sociales, núcleo de toda educación para la ciudadanía.

Las relaciones familiares afectan decisivamente al modo en que el niño, la niña, se ve, se entiende a sí mismo y se comporta como un ser social. Es allí donde aprende que no es un ser puramente individual; que está necesariamente relacionado con otros; que tiene ciertas obligaciones que no son el resultado de un contrato o un consenso, sino simplemente la consecuencia de haber nacido de unos padres. Si pensáramos las relaciones y obligaciones familiares principalmente como cuestiones contractuales, la relación entre sus miembros se convertiría en un fenómeno realmente extraño.

Las relaciones de afecto y de autoridad dentro de la familia son naturales y pueden ser, tanto para los padres como para los hijos, una escuela donde se aprende a gobernar y ser gobernado, donde

gobierno y formación se entrelazan, y esto es parte de la madurez humana.

Además en la familia se aprende a cuidar no sólo de uno mismo, sino también de los más próximos, lo cual es un paso intermedio para cuidar de otros más lejanos, con los que también me une algo. Así aprende el niño a descubrir, respetar y cuidar el bien de otros, de todos, como parte de su propio perfeccionamiento.

Por otro lado, en la familia se aprende a aceptar a los demás miembros por lo que son, no por lo que hacen o son capaces de hacer, y a buscar lo mejor para cada uno con generosidad, sin resentimientos. Se acepta, aunque alguno lo haga a regañadientes, que un hijo sea distinto, que uno destaque en una faceta y otro en cambio lo haga en otra, etc.

El respeto, la concesión de autonomía para llegar a ser lo que cada uno puede ser (cfr. Sennet, 2003) es base de toda esta tarea. Un respeto que no es inhibición o abstenerse de ejercer obligaciones formativas que como padres se tienen.

El valor de la familia para cada persona (cfr. Cadahía, 1975) está en relación con la afirmación de la personalidad y con el sentimiento de seguridad (la familia es el ámbito donde todos se sienten importantes y es así posible la proyección creadora de cada uno). De ahí que las relaciones familiares son relaciones que perduran en el tiempo y en el sujeto (cfr. Pollock, 1987).

d) Libertad y participación

Una educación cívica que se basa en principios como los enunciados –respeto, aceptación, aprendizaje del bien común, apertura, etc– sólo es posible (se realice donde se realice) en un clima de confianza en uno mismo y en los demás. La confianza es el requisito adecuado para la educación en general, y en concreto para la educación cívica. Ésta tiene como núcleo dos conceptos medulares en toda democracia y estrechamente relacionados con la confianza: libertad y participación.

Así podríamos responder a la pregunta sobre “¿qué políticas y sistemas educativos?”, apuntando a aquellas políticas y sistemas que favorezcan la participación social; que lleven a asumir la inter-

dependencia necesaria; que faciliten salir del individualismo, del ensimismamiento, del narcisismo (cfr. Polaino, 2004, 66-72); que establezcan un espacio donde puedan surgir y crecer las disposiciones sociales en la estimación de los demás.

Aquellos sistemas o políticas que no favorecen el ejercicio de la libertad y responsabilidad personales, sino que parecen amodorrar al ciudadano, que se queda cómodamente en casa o amparado en un Estado sobre-protector, no parecen ser los más adecuados para suscitar una ciudadanía activa y comprometida. A veces se atisba una visión un tanto negativa de la responsabilidad, frente a la diosa adorada libertad –que es realmente libertad de elección–. Se olvida que la responsabilidad es consecuencia de la libertad.

¿Qué promueve la participación? La confianza, sin duda, pero también la existencia de metas compartidas. Se participa cuando hay identificación con un proyecto que realizamos con otros. “Enseñar” a participar –suscitar participación– es el objetivo de una adecuada educación para la ciudadanía.

Polaino ha resumido así las actitudes de los padres que pueden ser más convenientes para este aprendizaje de las disposiciones sociales en general (2004, 106):

- aceptación incondicional de los hijos;
- implicación de los padres respecto a la persona del hijo;
- coherencia personal;
- estilo educativo con expectativas precisas y límites claros (cfr. Newman & Newman, 1987).

El aprendizaje de la participación hoy supone aprender a digerir la complejidad de lo real en este mundo globalizado en que vivimos, teniendo en cuenta que (cfr. Torelló, 1976) contactamos con la realidad del mundo no sólo con la razón, sino también con nuestros “actos emocionales”: mediante la experiencia y el sufrimiento, la curiosidad y el deseo, la voluntad y la acción.

De aquí la importancia que tiene la educación afectiva para la educación cívica. Es un hecho que el mundo aparece como peligroso en la medida en que se tiene miedo (cfr. Quiroga, 2001), pero esto no puede llevar a olvidar que “los sentimientos no son meramente

subjetivos. Todos los sentimientos nos presentan facetas de la realidad, no solamente estados míos” (Zubiri, 1992, 342).

La educación afectiva ayuda a templar nuestras reacciones, y precisamente una persona es madura cuando deja de vivir por reacción, cuando pone en juego la libertad, esa capacidad de autodeterminación hacia el bien; y lo hace no tanto por una obligación imperiosa, sino por amor; con ausencia de coacción no sólo externa, sino con libertad interior.

e) Formación de padres y profesores

Bien es verdad que, tanto si nos referimos a la escuela como a la familia, hay un elemento que conviene subrayar como necesario: privilegiar las medidas encaminadas a la formación del profesorado y de los padres. De lo que ellos sean y hagan dependerá, en gran parte, lo que esos niños sean dentro de unos años. No será determinante, pero sí influyen decisivamente más y primero los padres, luego los profesores, aunque siempre está la libertad de cada cual y las complejas circunstancias en que nos encontramos a lo largo de la vida. Es evidente que de unas relaciones familiares abiertas y positivas pueden crecer hijos con problemas de inserción social.

Ahora bien, eso no puede llevarnos a olvidar que, por ejemplo, el estilo emocional de los padres contribuye a suscitar un determinado estilo afectivo en los hijos (cfr. Polaino, 2004, 127). Vuelvo a Polaino: ¿puede un hijo querer si no ha sido querido?, ¿si no ha tenido la experiencia de sentirse querido?, ¿puede un niño no querer, aunque haya sido querido?, ¿no influirá en su estilo afectivo, y a través de él en su talante sentimental, el modo en que le hayan querido, atendido, comprendido, etc.? Esta es la base de la seguridad personal, de la confianza en uno mismo y de la apertura a los demás; es el punto de apoyo para hacer lo que Sennett llama un “giro hacia fuera” (cfr. Sennett, 2003).

Esa formación de los padres y los profesores, que les haga capaces de ejercer su tarea, es fundamental; y, sin embargo, muchas veces se da por supuesta. Padres y profesores, sin quitar un ápice de protagonismo al que se educa, son pieza clave en la tarea educativa; su formación, tanto inicial como continua, no debe ser descuidada.

Llegamos por este camino a una conclusión un tanto paradójica: y es que, antes de preguntarnos por políticas y sistemas educativos, quizá sea más importante preguntarnos por las disposiciones, capacidades –conocimientos, actitudes, habilidades– de los ciudadanos, que son los que realmente sostienen las buenas instituciones y las normas emanadas de ellas (cfr. Peña, 2003). Se trata de fomentar esa buena disposición a tomar parte en los asuntos públicos y a actuar de modo adecuado, de aprender a participar (cfr. Naval, 2003): no ser indiferente, indagar causas; estar orientado a la justicia, a la solidaridad, al bien común; se trata, en definitiva, de procurar un vivo sentido de la libertad y responsabilidad personales.

Las fórmulas para ese logro no pueden darse como un recetario, pero sí se puede indicar con claridad –como aquí se ha tratado de hacer– la orientación de las llamadas “políticas y sistemas educativos”.

BIBLIOGRAFÍA

- AUDIGIER, F., *Teaching about society passing on values. Elementary law in civic education. A secondary Education for Europe*. Estrasburgo, Council of Europe Publishing, 1996.
- ALTAREJOS, F. y NAVAL, C., *Filosofía de la educación*, Pamplona, EUNSA, 2004 (2ª ed.).
- BAHMUELLER, C. & PATRICK, J. (1999) (Eds) *Principles and Practices of Education for Democratic Citizenship* (Bloomington, Indiana, ERIC Clearinghouse Center for Civic Education).
- BELL, G.H. (1995) *Educating European Citizens*. London: David Fulton Publishers.
- COGAN, J.J.; Derricott, R. (1998) *Citizenship for the 21st Century. An International perspective on Education*. London: Kogan Page.
- CRICK, B. (Chair) (1998) *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools: Final Report of the Advisory Group on Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools* (London, QCA).
- CRICK, B., "The presuppositions of Citizenship education", *Journal of Philosophy of Education*, 33, 3, 1999, 337-352.
- CRICK, B. (2000) *Essays on Citizenship* (London and New York, Continuum).
- DELORS, J. (coord.), *La educación encierra un tesoro*, Santillana-UNESCO, Madrid, 1996.
- HAHN, C.L. (1998). *Becoming Political: Comparative Perspectives on Citizenship Education*. New York, NY: State University Of New York Press.
- HERRERA, M., "Entre la emancipación democrática y la lógica del dominio", *Nueva Revista de política, cultura y arte*, 93, 2004, 119-130.
- INCIARTE, F., *El reto del positivismo lógico*, Rialp, Madrid, 1974.
- KENNEDY, K.J. (1997) *Citizenship Education and the Modern State*. Londres: Falmer Press.
- KERR, D., *Re-examining Citizenship Education: The Case of England-National Case Study for IEA Citizenship Education Study Phase*. Slough, NFER, 1999a.
- KERR, D. (1999b) *Citizenship Education: An International Comparison*. (International Review of Curriculum and Assessment Frameworks Paper 4). Londres: QCA.
- KERR, D. (1999c) "Changing the political culture: the Advisory Group on Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools", *Oxford Review of Education*, 25 (1 & 2), pp. 275-284.
- KERR, D., "Citizenship Education in England: The Making of a New Subject", On-line Journal of Social Science Education, 2, 2003 (accedido: junio, 2004): <http://www.sowi-onlinejournal.de/2003-2/index.html>
- KYMLICKA, W., *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

- LISTER, I.: "Citizenship and citizenship education in Britain", in O. Ichilov (ed): *Citizenship and Citizenship Education in a Changing World*. London, Woburn Press, 1998.
- LLANO, A., *Humanismo cívico*, Ariel, Barcelona, 1999.
- MALETT, S., "Understanding Home: a critical review of the literature", *The Sociological Review*, 52 (1), 62-89.
- MCLAUGHLIN, T., Citizenship Education in England: The Crick Report and Beyond, *Journal of Philosophy of Education*, 34/4, 2000, 541-570.
- MEDINA, R., RODRIGUEZ, T., GARCÍA, L. y RUIZ, M., *Teoría de la educación*, UNED, Madrid, 2001.
- NAI-KWAI LO, L.; SI-WAI, M. (eds.) (1996) *Research and Endeavours in Moral and Civic Education*. Hong-Kong, Hong Kong Institute of Educational Research.
- NAVAL, C. y ALTAREJOS, F.: "Educar para la participación", en García Garrido, J.L. (ed.), *La sociedad educadora*, Madrid, Fundación Independiente-Caja Madrid, 2000 (2ª ed. 2002), pp. 226-244.
- NAVAL, C., *Educar ciudadanos. La polémica liberal-comunitarista en educación*, Pamplona, EUNSA (2ª ed.), 2000.
- NAVAL, C. y LASPALAS, J. (eds.), *La educación cívica hoy. Una aproximación interdisciplinar*, EUNSA, Pamplona, 2000.
- NAVAL, C., PRINT, M. y VELDHUIS, R., "Education for Democratic Citizenship in the New Europe. Context and Reform", en *European Journal of Education*, vol. 37, Monográfico "Challenges for Citizenship Education in the New Europe", 2002, pp. 107-128.
- NAVAL, C., Orígenes recientes y temas clave de la educación para la ciudadanía democrática actual, *Revista de Educación*, Núm. Extraordinario *Ciudadanía y educación*, pp. 169-189, MECED, 2003.
- NEWMAN, B., and NEWMAN, P., *Development through life. A Psychological Approach*, 4ª ed, Dorsey Press, Chicago, 1987.
- PEÑA, J., "El retorno de la virtud cívica", en Rubio, J.; Rosales, J.M., y Toscano, M. (eds.), "Educar para la ciudadanía: perspectivas ético-políticas", *Contrastes*. Suplemento 8, Málaga, 2003, 81-105.
- PINHEY, L.A. BOYER, C.L. (eds) (1997) *Resources on civic education for democracy: International Perspectives*. ERIC Clearinghouse for Social Studies and Adjunct ERIC Clearinghouse for International Civic Education? Year Book, nº 2 Indiana University.
- POLAINO, A., *Familia y autoestima*, Ariel, Barcelona, 2004.
- POLLOCK, A., *A Lasting Relationships. Parents and Children over three centuries*, University Press of New England, Hanover and London, 1987.
- POSTMAN, N., *El fin de la educación. Una nueva definición de la escuela*, Eumo Octaedro, Barcelona, 1999.

- QUIROGA, F. (2001) *La dimensión afectiva de la vida* (Pamplona, Cuadernos del Anuario Filosófico, nº 143, Servicio de publicaciones Universidad de Navarra).
- QUIROGA, F. (2003) *La madurez afectiva* (Costa Rica, Promesa).
- SENNETT, R. (2003) *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Barcelona, Anagrama.
- TORELLÓ, J.B. (1976) *Psicología abierta* (Madrid, Rialp).
- TURNER, R.H., *Family Interaction*, John Wiley & Sons, New York, 1970.
- WARBURTON, J. and SMITH, J., “Out of the Generosity of Your Heart: Are We Creating Active Citizens through Compulsory Volunteer Programmes for Young People in Australia”, *Social Policy & Administration*, 37 (7), 2003, 772-786.
- WESTHEIMER, J. and KAHNE, M.: *What kind of citizen? The Politics of educating for Democracy*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, 2002.
- ZUBIRI, X., *Sobre el sentimiento y la volición*, Alianza Editorial–Fundación Xavier Zubiri, Madrid, 1992.

Libertades educativas e igualdad de oportunidades en sociedades interculturales

FRANCISCO LÓPEZ RUPÉREZ

Consejero de Educación en la Delegación Permanente de España ante la OCDE, la UNESCO y el Consejo de Europa¹

1.-INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos característicos del contexto social en el que han de operar los sistemas educativos en los países desarrollados es su complejidad. Complejidad que tiene, en parte, su origen próximo en la creciente heterogeneidad de las correspondientes poblaciones escolares. La intensificación del fenómeno de la inmigración –de origen económico– ha planteado nuevos desafíos para la educación en las sociedades avanzadas, ha puesto a prueba la formulación de los ideales de la igualdad de oportunidades y está forzando una reflexión más profunda sobre sus implicaciones prácticas en contextos interculturales.

Esta fuente de complejidad converge, en el tiempo, con un dinamismo que deriva de los mecanismos de la globalización –en particular los de naturaleza económica y tecnológica– y añade nuevas expectativas de la sociedad, en su conjunto, con respecto al rendimiento de los sistemas de educación y formación.

En semejantes circunstancias, las relaciones tradicionalmente delicadas entre libertades educativas e igualdad de oportunidades

¹ Cargo desempeñado en julio de 2004.

se tensan considerablemente, y se plantean nuevos retos a la capacidad política y a la inteligencia práctica de los poderes públicos para preservar ambos derechos en tal situación.

En lo que sigue, se efectuará, primeramente, una breve referencia a la noción de libertad de enseñanza al amparo de nuestro Texto Constitucional y de las normas internacionales ratificadas por España. A continuación, se presentará una somera revisión del concepto de igualdad de oportunidades en educación desde una perspectiva histórica. Finalmente, se analizará el desafío que para los estados modernos comporta la cohesión de tales derechos públicos subjetivos y se presentarán algunas recomendaciones básicas para poder asumir dicho desafío con algunas garantías de éxito.

2.-EL REFERENTE DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

Antes de efectuar una referencia obligada al modo en que se garantizan las libertades educativas en nuestro marco constitucional, cabe citar algunos textos internacionales en los que se garantizan las libertades educativas y, en particular, la correspondiente libertad de elección.

a) **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (1966):** “Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales a escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas” (artículo 13.3).

b) **Protocolo de la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales (1960):** “El Estado en el ejercicio de las funciones que asumirá en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas” (artículo 2º).

c) **Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):** “Los padres tendrán derecho preferente a elegir el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos” (artículo 26.3).

Dispuestos en el orden anterior, los textos internacionales considerados evidencian una gradación en un sentido cada vez menos restrictivo. Así, el primero se centra en el derecho de elección a escuelas distintas de las creadas por los poderes públicos, ignorando la posibilidad de elegir en el seno del sector público, cuyos centros son considerados, tácitamente, como equivalentes. El segundo texto amplía, respecto del anterior, el ámbito de aplicación del derecho paterno al vinculado a “sus particulares convicciones religiosas y filosóficas”, dejando la puerta abierta a una interpretación generosa del concepto de “convicción filosófica”. El tercero, sin embargo, con su enunciado franco, prescinde de las posibles restricciones interpretativas de los anunciados anteriores y reduce, dentro de lo razonable, la dependencia de la hermenéutica jurídica.

No deja de ser significativo que, en la reciente historia española, el primer texto haya sido parcialmente transcrito en la LODE (Ley Orgánica del Derecho a la Educación) (1985), el segundo lo haya sido en la derogada LOECE (Ley Orgánica del Estatuto de Centros Docentes) (1980) y el tercero haya quedado, por el momento, inédito a la hora de inspirar, a nivel de norma ordinaria, el desarrollo de este derecho educativo paterno.

3.-LAS LIBERTADES EDUCATIVAS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

Las libertades educativas están protegidas en nuestra Ley de Leyes, dentro del Título I –relativo a los derechos y deberes fundamentales–, en el capítulo II, artículo 27, en los siguientes términos:

- 1) Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
- 2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
- 3) Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que está de acuerdo con sus propias convicciones.
- 4) La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

- 5) Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza con la participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
- 6) Se reconoce en las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios constitucionales.
- 7) Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos, intervendrán en el control y la gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca.
- 8) Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
- 9) Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnen los requisitos que la Ley establezca.
- 10) Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la Ley establezca.

Apoyándose en la doctrina del Tribunal Constitucional, Eugenio Nasarre (1993) considera la libertad de enseñanza como compuesta por los siguientes derechos:

- a) El de los ciudadanos, en general, a crear y dirigir instituciones educativas.
- b) El de los alumnos y de sus padres a elegir el tipo de educación.
- c) El de los profesores al ejercicio de su actividad docente sin restricciones ni imposiciones.

Ortiz Díaz (1980) participa de esta misma orientación y considera la libertad de enseñanza como entidad compleja que, aludiendo al título de la presente Mesa Redonda, se podría identificar como “el conjunto de las libertades educativas”. Según Ortiz Díaz la libertad de enseñanza comprende:

- a) La de escoger modelo o tipo de educación y el derecho a elegir el centro que se prefiera.

- b) El derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa o moral que deseen.
- c) La de fundar centros docentes a todos los niveles incluido el universitario, y el derecho a que tales centros sean reconocidos como prestadores de un servicio de interés social, siempre que reúnan las condiciones objetivas fijadas por la ley.
- d) El derecho de dirigirlos, gestionarlos y seleccionar sus respectivos profesores.
- e) La libertad y el derecho de establecer un Ideario y Proyecto educativo para el Centro.
- f) El derecho de los profesores, padres y, en su caso, alumnos a participar en la gestión de los Centros.
- g) La libertad de Cátedra respetando el Ideario del Centro si lo hubiere y en todos los casos la conciencia y la dignidad de los alumnos.
- h) El derecho de las familias a percibir las pertinentes ayudas económicas de los poderes públicos para la educación de sus hijos o, en su caso, el derecho a la gratuidad para que la libertad de elegir Centro resulte efectiva y no meramente formal.

A pesar de esta pluralidad de libertades contenidas en la libertad de enseñanza y como señala el propio Ortiz Díaz (1980): “El derecho nuclear de la libertad de enseñanza es el de escoger libremente el tipo o modelo de educación que se desee. Es la afirmación más genuina que la caracteriza y tipifica. Los otros derechos sobre la libertad de enseñanza implican aspectos o son derivados de este nuclear”.

Por su ubicación en el texto constitucional la libertad de enseñanza se sitúa en una posición privilegiada desde el punto de vista de su fuerza jurídica o, empleando la terminología de García de Enterría, se ubica “en el supremo rango constitucional”.

4.-SOBRE EL CONCEPTO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EDUCACIÓN

La vieja dialéctica entre los conceptos de libertad e igualdad y sus valores anejos tienen una de sus plasmaciones más relevantes en el ámbito educativo, en este caso concreto, entre la libertad de

enseñanza y la igualdad de oportunidades en educación. Por ello, y en el presente contexto, resulta ineludible efectuar una somera revisión del concepto de igualdad de oportunidades. Se adoptará para ello, en lo que sigue, una perspectiva histórica (López Rupérez, 1995; 2001a).

4.1. La igualdad de oportunidades como igualdad de derecho a la educación

En su sentido primigenio el concepto de igualdad de oportunidades es tributario del pensamiento liberal y de su interés por la igualdad como noción complementaria a la de la propia libertad. La dignidad del ser humano, en cuanto a tal, corre pareja con la idea de igualdad personal. Pero el concepto de igualdad que se maneja ha de ser compatible con la diversidad a fin de hacer posible, simultáneamente, la idea de libertad. En este marco de conceptos interrelacionados, la coherencia se logra admitiendo que la igualdad de la que se habla es una igualdad formal, o igualdad del individuo ante la ley, perfectamente conciliable con la desigualdad material, reflejo de la diversidad del ser humano y exponente –y, a la vez, condición– del ejercicio continuado de su iniciativa y de su libertad personal.

Coherentemente con el principio de igualdad ante la ley, la noción de igualdad de oportunidades en educación –que, a mediados del presente siglo y de la mano del renacimiento de la ideología liberal como opción política, irrumpe con fuerza en las sociedades occidentales– es considerada en el sentido de “una ocasión ofrecida a todos de realizarse al máximo de sus posibilidades” (Legrand, 1988), o recurriendo, junto con Friedman, a una expresión procedente de la Revolución Francesa: *Une carrière ouverte aux talents*.

De acuerdo con ese significado original de la igualdad de oportunidades, ningún obstáculo económico o social podría impedir a un alumno suficientemente dotado el proseguir sus estudios. De modo que las diferencias de partida deberían ser corregidas por el Estado asegurando una escolarización gratuita para todos aquéllos que no estuvieran en condiciones de sufragarla y promoviendo la generalización del acceso a los estudios secundarios. Este fue, en lo esencial,

el recorrido que compartieron en la década de los cincuenta un buen número de países occidentales.

4.2. La igualdad de oportunidades como igualdad de tratamiento educativo

El interés por las estadísticas educativas y el desarrollo de estudios de carácter sociológico sobre la educación converge, en la década de los sesenta, con el ascenso político de la ideología socialdemócrata en los países desarrollados, particularmente en los nórdicos y en los anglosajones.

Argumentos relativos a la supuesta contribución de la educación al progreso económico y al objetivo de democratización en ella implícito, estimularon la producción de información sobre el acceso al sistema educativo y sobre sus resultados, tomando en consideración la influencia de los factores socioeconómicos en consonancia con la nueva sensibilidad política que desplazaba su interés de la igualdad formal a la igualdad material. En este contexto, la exigencia del concepto primigenio de igualdad de oportunidades –que había ido incorporando progresivamente no sólo las facilidades para el acceso a la educación de los niveles socioeconómicos menos favorecidos, sino también la equiparación de los centros educativos en cuanto a su equipamiento y sus recursos materiales– se ve ampliada hasta desembocar en la idea de igualdad de tratamiento educativo (Martín-Moreno, 1982).

Coherentemente con lo anterior, en la década de los sesenta se pone en marcha, en diferentes países occidentales, un proceso de progresiva unificación en el interior de sus respectivos sistemas educativos que afectan a los contenidos, a los métodos y a las estructuras, operando sobre una escolaridad obligatoria que se ve prolongada hasta los dieciséis años (tendencia).

4.3. La igualdad de oportunidades como igualdad de resultados

A partir de mediados de los sesenta, países como Francia, Gran Bretaña o Estados Unidos empiezan a disponer de resultados procedentes de las investigaciones sociológicas sobre desigualdades en

educación y, de un modo consistente, comienzan a advertir que las oportunidades para proseguir los estudios, con frecuencia, dependen más de la clase social que del talento (Forquin, 1990a); el fracaso escolar y el acceso a la educación superior no respetan la proporción que correspondería a la presencia de los diferentes niveles socioeconómicos en la estructura social, sino que castiga, de una manera desproporcionada, a los estratos más bajos.

La publicación en los Estados Unidos del informe Coleman (Coleman et al, 1966) añade más evidencia empírica a la ya disponible sobre la insuficiencia, tanto de la noción primera del concepto de igualdad de oportunidades y de su implementación política, como de su versión ampliada. Sobre la base de una macroencuesta efectuada sobre una muestra de 645.000 alumnos y relativa a las características de los alumnos y de su medio familiar, de los centros educativos, de sus profesores y del rendimiento escolar de aquéllos, Coleman y col. concluyen que los factores típicamente escolares, tales como el nivel de equipamiento, la cualificación de los profesores o el valor de los programas académicos, explicaban muy poco las diferencias entre los centros en lo concerniente al rendimiento de los alumnos, siendo la extracción social de éstos la variable que mejor explicaba los resultados escolares. La escuela parecía no cambiar nada en lo relativo a las desigualdades debidas al origen social; tan sólo se limitaba a reproducirlas (Hodson, 1975; Averch, 1972). El problema, pues, no sería tanto el de hacer iguales a las escuelas como el de hacer iguales a los alumnos que las frecuentan (Forquin 1990b).

Se inicia así una nueva mutación del concepto de igualdad de oportunidades que se transforma en igualdad de resultados académicos, noción, a su nivel, mucho más próxima del principio de igualdad material que de otra cosa. El desarrollo práctico de ese nuevo significado que la noción de referencia va adquiriendo se traduce en el diseño y aplicación de políticas compensatorias tendentes a igualar, en lo concerniente a la educación, lo que la naturaleza, la sociedad o ambas han hecho desigual.

4.4. La igualdad de oportunidades y el concepto de equidad

La educación compensatoria, en su calidad de desarrollo de la igualdad de oportunidades como igualdad de resultados, se orientó en el sentido de proporcionar un tratamiento desigual, tanto desde el punto de vista de la asignación de recursos como del desarrollo de programas específicos tendentes a aumentar el rendimiento de los alumnos menos favorecidos socialmente y a nivelar, así, el reparto social del éxito escolar (Martín Moreno, 1977).

De acuerdo con lo anterior, podría pensarse que el nuevo concepto de igualdad de oportunidades, al apostar por la diversificación, desplazó radicalmente ese concepto anterior. La realidad muestra que no fue así, sino que, en buena medida, asumió atributos fundamentales propios de las versiones precedentes. Así, el sentido ético, e incluso práctico, de la versión primigenia del concepto constituye un elemento indiscutible de las democracias occidentales que se conserva a lo largo de todo el proceso de evolución de la referida noción. Pero, además y curiosamente, la igualdad de resultados no pone en cuestión la unificación del sistema educativo —exponente máximo de la igualdad de oportunidades como igualdad de tratamiento pedagógico—, sino que se integra en ella desarrollándose dentro de los centros educativos.

Surge, de este modo, la necesidad de —manteniendo en lo esencial la unidad— adaptar la pedagogía a las exigencias que se derivan de la incuestionable diversidad; diversidad que hace referencia tanto a aspectos cognitivos —relativos al nivel de conocimientos, la aptitud intelectual o los estilos cognitivos y de aprendizaje— como a aspectos afectivos, y a su influencia sobre la motivación, o a aspectos sociales, referentes a las competencias y las preferencias de relación interpersonal. Las esperanzas se orientan hacia la pedagogía diferencial —apoyada, al menos en parte, en los avances de la psicología— como medio de hacer compatible la unidad con la diversidad, a base de una diferenciación tanto de los contenidos como de la metodología dentro de cada centro o de cada aula. Crecen las expectativas sobre la enseñanza individualizada que alcanza su cenit en la década de los setenta (Bangert et al, 1983).

Paralelamente, y tras la proliferación de datos relativos a las desigualdades en educación, van haciendo su aparición en el panorama

sociológico las correspondientes teorías explicativas que pretenden añadir racionalidad a la información empírica, pero que terminan por complicar notablemente la interpretación sobre el origen de las referidas desigualdades (Forquin, 1990a y b).

En tales circunstancias, la noción de igualdad de oportunidades abandona definitivamente su inicial simplicidad para adquirir ese carácter polifacético que es propio de estadios avanzados en la evolución de los conceptos científicos. Cada momento histórico, cada aproximación ideológica, muestra tan sólo un aspecto del concepto, el cual, en razón de su progreso, ha ganado en riqueza semántica, se ha tornado complejo.

A modo de prueba empírica de lo anterior cabe aducir el hecho de que en la actualidad, y con bastante frecuencia, en la literatura especializada se recurra al término equidad como sustituto de ese otro algo más preciso de igualdad de oportunidades. Aun cuando en el ámbito jurídico-económico existe un cierto consenso en cuanto al carácter relativamente vago de la noción de equidad (Tunc, 1989; Friedman et al., 1990), en el sociológico se valora, de hecho, su naturaleza inclusiva capaz de subtender esa pluralidad de significados que se albergan bajo la propia dinámica del concepto de igualdad de oportunidades. Así, por ejemplo, Bowman (1975) propone hasta siete significados diferentes para la idea de equidad en educación, a saber:

- Proporcionar el mismo nivel de educación a todo el mundo.
- Conducir a todo el mundo a un mismo nivel de competencia cognitiva.
- Conducir a todo el mundo a un cierto nivel mínimo pero común.
- Hacer que cada uno reciba toda la educación que le permita realizar todas sus potencialidades.
- Proporcionar los recursos educativos a los individuos por su capacidad de hacer un uso útil de ellos.
- Proporcionar a todos las mismas oportunidades de partida, sea cual fuere lo que sobrevenga después
- Imponer que, para todos los niveles del sistema educativo, todos los grupos (sexos, etnias, clases sociales, etc.) estén representados proporcionalmente según su importancia demográfica.

Todos ellos nos remiten, cada uno a su manera, a la validez de ese principio moral –al que alude la equidad– que introduce “la humanidad en el ordenamiento social”. Semejante significado global del concepto es el que, por mediación de las diferentes orientaciones ideológicas, inspira, a fin de cuentas, su actualización en el conjunto de significados antes aludidos.

4.5. El compromiso con la equidad

El espacio práctico en el que, en las sociedades modernas, opera el principio de igualdad de oportunidades en educación resulta enormemente complejo; de ahí la necesidad de efectuar un uso suficientemente flexible de dicho principio capaz de integrar lo esencial de los diferentes significados que ha tenido a lo largo de su evolución histórica; capaz de retener, en todo su valor y como referente indiscutible, el núcleo moral del concepto; y capaz, a un tiempo, de evitar que una aplicación rígida del mismo produzca una notable pérdida de eficacia en su aplicación, o incluso conduzca a resultados opuestos a los inicialmente deseados. Podría suceder que una aplicación inadecuada o intransigente de los instrumentos para hacer efectiva la igualdad de oportunidades en educación, lejos de acercarnos a ese ideal incuestionado e incuestionable –consistente en situar a todos en las mejores condiciones posibles en la línea de salida hacia la edad adulta–, lejos de aproximarnos a la meta, nos alejara de ella.

La aportación de Clementina Martín–Moreno (1982) permite aproximarse a la igualdad de oportunidades como posibilidad de proporcionar tratamiento educativo de eficacia equivalente para todos los individuos y grupos sociales.

La sustitución del término de igualdad por el más general de equivalencia otorga una mayor flexibilidad al concepto y hace posible considerar como equitativas situaciones que impliquen iguales tratamientos para conseguir los mismos resultados educativos; diferentes tratamientos para conseguir los mismos resultados; o distintos tratamientos para conseguir distintos resultados, a condición de que todas ellas sean equivalentes desde el punto de vista de su eficacia individual y social.

Ante la apertura que introduce el término equivalencia, cabe preguntarse dónde queda la exigencia de la equidad; la respuesta es la siguiente: de una parte, en la adecuación de los tratamientos educativos a las características diversas de los ciudadanos y a sus particulares necesidades, intereses y aptitudes; y, de otra, en la calidad de los resultados así obtenidos. La aceptación de las posibles diferencias quedará éticamente legitimada si resultan ventajosas tanto desde el punto de vista individual como social.

La educación y la formación constituyen, en el momento presente, uno de los pilares fundamentales en los que se asienta el pacto de solidaridad en las sociedades avanzadas. El concepto de solidaridad está evolucionando con rapidez en el pensamiento político de la vieja Europa. Esa acepción pasiva, encarnada en la noción de Estado Providencia y en su desarrollo práctico, ha quedado atrás y emerge una imagen activa que añade a la idea clásica de red de seguridad el desarrollo de la responsabilidad individual, el máximo aprovechamiento de las oportunidades y una inclusión social que posibilite el ejercicio efectivo de la ciudadanía, también en el plano económico.

Sociólogos, economistas, políticos y expertos en educación, basados en una emergente, pero sólida evidencia empírica, alertan sobre el carácter decisivo del conocimiento como recurso principal y apuntan hacia la educación como el instrumento esencial de que dispone la sociedad para adaptarse con éxito a esa nueva mutación histórica; pues, al final, como ha señalado Alan Webber, “los fundamentos de la nueva economía no residen en la tecnología, en el microchip o en la red global de telecomunicaciones, sino en la mente humana” (Davenport et al.1998) .

El carácter singular del conocimiento, unido al aumento espectacular de su volumen, de su accesibilidad y de su velocidad de difusión, multiplica el potencial de posibilidades de las personas y de las sociedades y contribuye a generar un nuevo espacio colectivo de prosperidad –la llamada “sociedad de las oportunidades”– especialmente apto para la realización de los proyectos de vida y para el logro de las metas de progreso tanto individual como social.

En este contexto, el desafío fundamental consiste, pues, en preparar con éxito la incorporación del mayor número posible de ciudadanos en formación a ese espacio común, y en garantizar su

integración en la sociedad del futuro. Por su propia naturaleza, esta nueva sociedad será mucho más sensible que en el pasado ante el poder del conocimiento y tenderá a amplificar las diferencias generadas por su posesión y por su dominio.

Necesitamos, por ello, que todos nuestros niños, nuestros adolescentes y nuestros jóvenes obtengan del sistema educativo el máximo posible de recursos personales, en términos de formación, teniendo como único límite el que definan sus propias posibilidades, aptitudes e intereses, una vez compensada la influencia de los factores de carácter socioeconómico o sociocultural.

El logro del objetivo, compartido por todas las sociedades avanzadas, consistente en hacer posible una educación de calidad para todos y cada uno de los ciudadanos, resulta irrenunciable a poco que se profesen los ideales del humanismo que están en la base misma de nuestra herencia cultural y que atraviesan todas las ideologías democráticas. Por ello, ningún grupo político puede, legítimamente, apoderarse de un patrimonio común, ni abanderar en exclusiva el compromiso moral con la equidad y con la solidaridad a través de la educación.

5.-LIBERTAD DE ENSEÑANZA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: UN DESAFÍO PARA LOS ESTADOS MODERNOS

La relación entre libertad de enseñanza e igualdad de oportunidades participa en la tensión política existente entre los conceptos de libertad e igualdad y de sus implicaciones prácticas. Los que sitúan en la posición más elevada de su jerarquía los valores de la igualdad están dispuestos a sacrificar, en su altar, los valores de la libertad. Inversamente, aquéllos que otorgan a la libertad un valor preeminente admiten una cierta desigualdad como tributo necesario para el mantenimiento de la propia libertad.

El pensador italiano Norberto Bobbio (1995), al analizar las relaciones existentes entre igualdad y libertad, señala lo siguiente: "La historia reciente nos ha ofrecido el dramático testimonio de un sistema social donde la persecución de la igualdad no sólo formal, sino bajo muchos aspectos también sustancial, se ha conseguido (además sólo en parte y de una manera muy inferior a las promesas)

en detrimento de la libertad en todos sus significados (a excepción, quizás, sólo de la libertad de la necesidad)”.

Descendiendo al ámbito estrictamente educativo, los defensores a ultranza de la igualdad de oportunidades como igualdad de resultados recelan de la libertad de enseñanza porque ven en ésta una amenaza para aquélla, e invocan los riesgos, ciertos, de la libertad de elección de centro educativo por parte de las familias –tales como la selección inversa de los alumnos por los centros, una jerarquización acusada entre centros con la consiguiente segregación social, o una discriminación entre las familias en función de su nivel de información– como argumentos suficientes para promover la desaparición de la libertad de elección en el sistema educativo.

En el extremo opuesto, los defensores a ultranza de la libre elección de centro adoptan, a veces, una perspectiva puramente individual e ignoran, con frecuencia, los efectos perversos que para un buen funcionamiento de la sociedad en su conjunto pueden derivarse de un sistema de libre elección sin contrapesos.

Corresponde, pues, a los poderes públicos de los estados liberales y democráticos encontrar el punto de equilibrio entre el respeto a la libertad de enseñanza y la garantía del derecho a una educación de calidad para todos. La búsqueda de una coherencia cabal entre ambos se hace, si cabe, más prescriptiva en aquellos países que, como España, tienen reconocidos explícitamente tales derechos públicos subjetivos en su texto constitucional.

Cabe preguntarse cómo conseguir ese punto de equilibrio en el contexto de unas sociedades crecientemente heterogéneas y complejas. En lo que sigue, se analizarán algunas posibilidades al respecto en torno a tres recomendaciones generales:

- Evitar la simplificación del discurso de la equidad.
- Atender los análisis y las orientaciones de los organismos internacionales.
- Adoptar un enfoque complejo o sistémico con respecto a las políticas que inciden tanto en la libertad de elección como en la mejora de la calidad para todos.

5.1. Evitar la simplificación del discurso de la equidad

Esas tensiones, antes aludidas, entre los conceptos de libertad de enseñanza y equidad en educación –y entre sus respectivas aplicaciones prácticas– se pueden ver incrementadas si, desde un –en mi opinión– erróneo cálculo político, se opta por simplificar el discurso de la equidad. A renglón seguido, y con la ayuda inestimable de la caricatura intelectual, se alimentaría un conflicto de valores en el cual la libertad habría de batirse en retirada en beneficio de esa versión deliberadamente restringida de la noción de equidad.

Contribuye decisivamente a esa aproximación el identificar la equidad del sistema educativo con la forma en que se organice el currículo y se oriente el tratamiento educativo de los alumnos entre los 15 y 16 años, por ejemplo. Esta posición parece ignorar el papel preponderante de la Educación y la Formación a lo largo de toda la vida (*Lifelong learning*) como enfoque flexibilizador de los sistemas educativos, instrumento privilegiado para lograr una mejor acomodación a los diferentes ritmos madurativos de los individuos y elemento básico para la definición de un sistema de oportunidades para todos. Dicho sistema de oportunidades, que se extiende en el tiempo, constituye la única garantía realista de aproximación al ideal de la equidad en sociedades interculturales y contextos complejos.

Esta visión amplia, integrada o sistémica de los sistemas educativos que aporta el paradigma del *Lifelong learning*, está siendo promovida por todos los Organismos Internacionales competentes en materia educativa y ha sido formalmente adoptada por la Unión Europea. Jacques Lesourne (1993) recurriendo a un símil científico, describía la nueva situación en los siguientes términos: “...habría que cesar de considerar el sistema educativo en un sentido estricto como una enorme columna de destilación fraccionada, con una sola entrada en la base y múltiples y definitivas salidas a diferentes niveles. Hallándose las dificultades suavizadas por la edad, deberían resultar posibles las entradas a diferentes niveles de la columna en formas diversas y por definir” (pág. 336).

La aplicación del concepto de equidad tampoco debe restringirse en la geografía. La acentuación de una diversificación –ya

fuerte— en las condiciones y en los contenidos de los aprendizajes entre las diferentes Comunidades Autónomas españolas, constituye una amenaza a la equidad en educación que, en el momento presente, no puede ignorarse. De acuerdo con la edición del 2003 de los indicadores de la OCDE (OCDE,2003), España se sitúa a la cabeza de los países desarrollados en materia de descentralización del gasto educativo en las regiones, con un 78% para las enseñanzas no universitarias, muy por encima de la media de los países de la OCDE (30%) y significativamente por encima de Alemania (71%), por ejemplo.

Las reflexiones efectuadas por Wildavsky (1985) sobre la sociedad americana y el federalismo son, en cierta medida, transponibles al caso español: “Uniformidad resulta antitética con respecto a federalismo, de modo que si hubiera de producirse un cambio en los valores hacia la igualdad de condiciones, la cultura política que soporta el federalismo debería saltar en pedazos. Se puede mantener la creencia en la igualdad de oportunidades para ser diferente, pero no es posible creer en la igualdad de resultados y, a la vez, sostener un sistema federal” (pág. 43).

Finalmente, la preocupación por la equidad no puede ignorar la importancia y la urgencia de lograr consensos políticos básicos en materia de educación (López Rupérez, 2001b). La naturaleza no lineal de los mecanismos causales que subyacen a la globalización da lugar a una aceleración del tiempo histórico. Ello significa que, en ausencia de intervenciones a tiempo, mediante las reformas oportunas, el desorden del sistema producido por una inadaptación a una realidad fuertemente dinámica tiende a crecer de forma exponencial. Pero, además, el impacto sobre el tejido social de cualquier retraso injustificado de las reformas educativas resulta, en buena medida, irreversible —como lo es el tiempo de la vida y el tiempo del hombre— afectando más intensamente a las capas de menor nivel socio-económico.

5.2. Atender los análisis y las orientaciones de los organismos internacionales

El último informe de la OCDE (OCDE,1994) sobre el desarrollo de la libre elección de centro en los países miembros, plantea cuatro reco-

mendaciones desde una visión global de la problemática, y con la intención de facilitar que el desarrollo de este tipo de políticas contribuya a una mejor consecución de los objetivos propios de la educación.

1) Una intervención de los poderes públicos a fin de situar la elección de centro al alcance de los grupos menos favorecidos. La intervención que se sugiere ha de incidir en, al menos, tres direcciones:

- Mejorar la calidad, la transparencia y la fiabilidad de la información que llega a las familias de modo que particularmente las menos favorecidas puedan interpretarla sin dificultades. La creación de Centros de Información constituye una iniciativa que merece una especial atención.
- Tomar en consideración el apoyo al transporte escolar y evaluar la oportunidad de ofrecer una amplia gama de elección de centro en función de las posibilidades económicas, geográficas y de circulación y de favorecer dicho transporte.
- En el caso de que resulte primado el lugar de residencia en la elección de centro, reglamentar la reserva de un cierto cupo de plazas para los alumnos socialmente menos favorecidos, sea cual fuere su lugar de residencia.

2) Una diversificación activa de la oferta escolar. Dicha política tendrá efectos positivos, al menos en los siguientes aspectos:

- Contribuirá a lograr un mejor equilibrio entre oferta y demanda, atemperando la concurrencia entre centros por conseguir los mismos alumnos.
- Atenuará el fenómeno de la jerarquización intercentros.
- Estimulará la innovación pedagógica y el desarrollo de iniciativas a nivel de centro.

3) Una mejora en la oferta educativa de los centros. Conciérne a los poderes públicos el impulsar la mejora de la calidad en aquellas escuelas de menor reputación y que son poco solicitadas por las familias.

4) Una definición clara de los criterios de admisión de alumnos. Se trata de evitar que bajo la apariencia de libre elección por parte de las familias finalmente se produzca una libre elección por parte de los centros.

5.3 Adoptar un enfoque complejo con respecto a las políticas

La problemática de la libre elección de centro opera sobre un sistema complejo cuyo análisis no puede quedar reducido a un mero balance de beneficios y de riesgos, por muy completo que éste sea. Semejante planteamiento nos aproximaría a la asunción de un modo de causalidad lineal según la cual la libre elección produciría efectos positivos y efectos negativos, relativamente independientes, sobre la realidad social. Por contra, la aceptación explícita de que nos encontramos ante una realidad compleja nos permite asumir la existencia de otros tipos de conexiones causales que resultan inherentes a la propia complejidad.

La figura 1 esquematiza una modelización compleja de la libertad de elección de centros y ejemplifica el tipo de razonamientos y de aproximaciones con los que abordar la definición de las correspondientes políticas. Junto con una selección de los efectos positivos (beneficios) y de los efectos negativos (riesgos) de la libre elección de centro probablemente más relevantes extraídos de la bibliografía (López Rupérez, 1995), se han incorporado una colección de instrumentos de regulación que incrementan la complejidad del sistema, pero que, a un tiempo, permiten optimizar su rendimiento.

De entre los efectos negativos destacan:

- Selección inversa de centro a alumnos
- Jerarquización acusada entre centros
- Discriminación de grupos sociales en función de su nivel de información sobre los centros y su funcionamiento
- Degradación del nivel formativo
- Cierre de escuelas públicas en declive
- Atomización del sistema en centros

Todos ellos contribuyen a un deterioro social del sistema.

De entre los efectos positivos se recogen:

- Control social alternativo a los procedimientos democráticos de representación formal

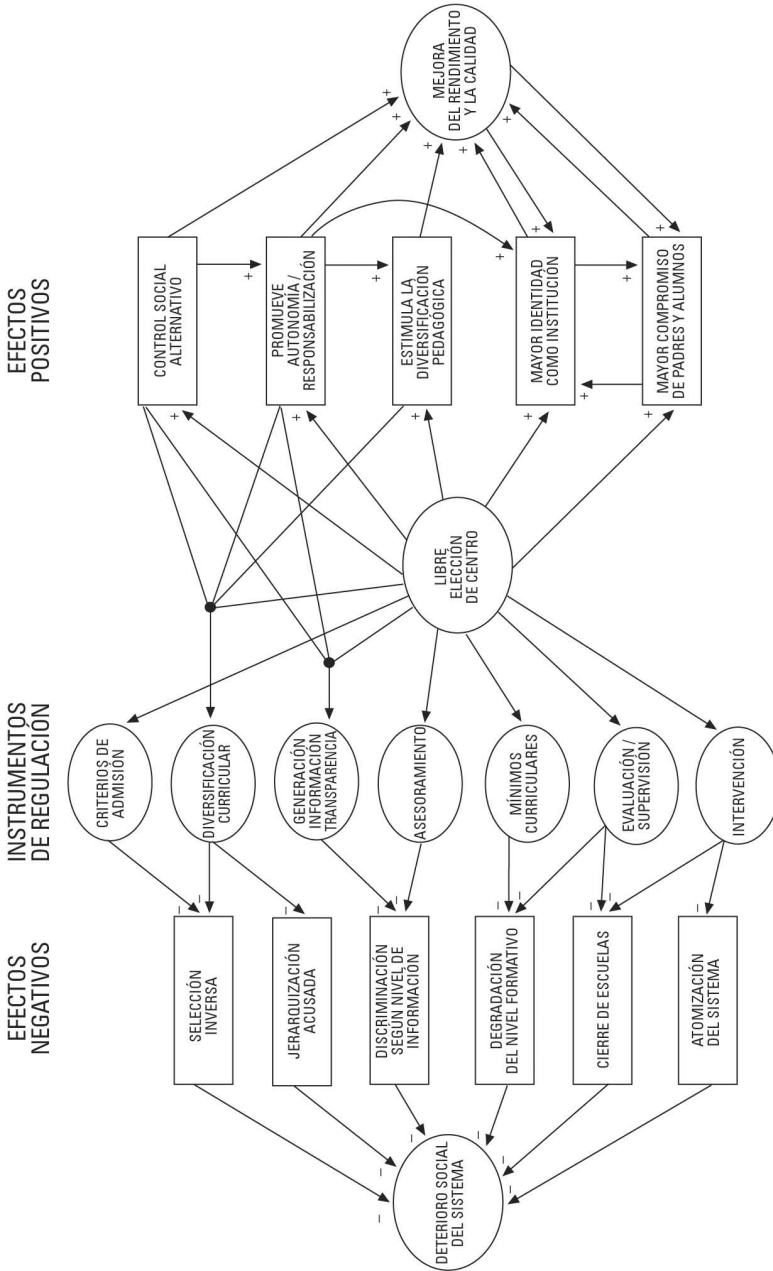


Figura 1. Modelización de la problemática de la libre elección de centro como sistema complejo.
Fuente: *La libertad de elección en educación*. F. López Rupérez, 1995

- Promueve la autonomía de los centros y la responsabilización de los actores
- Estimula la diversificación pedagógica y produce una mejor adecuación a la demanda
- Desarrolla una mayor identidad de los centros en tanto que instituciones/organizaciones
- Promueve un mayor compromiso de padres y alumnos con el centro, con sus objetivos y con sus procedimientos

Todo ello contribuye a una mejora efectiva del rendimiento y de la calidad educativa.

Como instrumentos de regulación se incorporan al modelo los siguientes:

- Criterios equilibrados de admisión de alumnos
- Diversificación o especialización curricular
- Generación de información y aumento de transparencia por parte de los centros
- Asesoramiento externo a las familias
- Evaluación y supervisión externas
- Intervención a nivel central
- Definición de estándares preceptivos de rendimiento que aseguren el mantenimiento de un nivel formativo obligatorio.

Aun cuando algunos de tales instrumentos de regulación –como la diversificación o especialización curricular, la generación de información o el aumento de transparencia por parte de las escuelas– constituyen efectos, por lo general, espontáneos de la libre elección, la mayor parte de ellos han de considerarse como aportaciones externas a los centros que han de ser diseñadas, desarrolladas y evaluadas por el Estado. Semejante intervención de regulación no sólo permite someter a control los riesgos de deriva de la libre elección sino que también, y precisamente por ello, garantiza a los ciudadanos un mejor ejercicio de su derecho a la educación.

Habida cuenta de la peculiar naturaleza de la educación en tanto que bien, o servicio, el abandono del sistema a las puras reglas

del mercado puede resultar contraproducente en el plano social, del mismo modo que lo será, indudablemente, una renuncia completa a los mecanismos de tipo mercado, a su modo de actuación retroalimentada y a su carácter tonificante sobre individuos y organizaciones.

Así, la introducción de criterios de admisión razonablemente flexibles, pero controlados por instancias externas, o de concertación, reducirá la incidencia de la selección inversa de los alumnos por los centros; la diversificación o especialización curricular promoverá un mayor equilibrio entre oferta y demanda, contribuyendo a reducir tanto el fenómeno anterior como una acusada jerarquización intercentros. La generación de información y el aumento de transparencia por parte de las escuelas se sumará a una política oficial de asesoramiento a las familias para paliar los efectos de discriminación de grupos sociales en función de su nivel de información. La definición de unos estándares de rendimiento pactados en el ámbito estatal y preceptivos, junto con una política rigurosa de evaluación y supervisión de los resultados de los establecimientos educativos, evitará una degradación de su nivel formativo. El anterior instrumento de regulación, sumado, en su caso, a una intervención a tiempo de las autoridades educativas, evitará el cierre de centros en declive. La intervención del Estado permitirá dotar de una coherencia al sistema y evitar su atomización incidiendo en el campo de la formación, la investigación, la coordinación, la calidad, etc... al estilo de las corporaciones adaptativas tipo Toffler (Toffler, 1985) en las cuales centralización y descentralización, rigidez y flexibilidad, autonomía y dependencia se logran combinar de un modo equilibrado con efectos notables sobre la eficacia del sistema, sobre su capacidad de adaptación y sobre su eficiencia.

En cuanto a los efectos positivos cabe decir que éstos no sólo actúan sobre los instrumentos de regulación generando espontáneamente algunos de ellos, sino que, además, se conectan causalmente entre sí de forma tanto lineal como retroactiva y recursiva (ver figura 1). Así, el control social alternativo, que es característico de los mecanismos de tipo mercado, estimula una especialización curricular tendente bien a satisfacer una demanda previa, bien a activarla. Pero además, y por su propia dinámica, promueve la apertura de los centros hacia su entorno, la generación de información sobre

su rendimiento y sobre las características de su oferta educativa y, en general, una mayor transparencia. Este segundo efecto sobre un elemento de regulación puede atribuirse, al menos parcialmente, a la autonomía de los centros y a la consiguiente responsabilización de los actores. Por otra parte, esa nueva forma de control social que introduce la libre elección, al promover la autonomía y la responsabilización, estimulará –por su mediación– la diversificación pedagógica y contribuirá a desarrollar una mayor identidad de los centros en tanto que instituciones y/u organizaciones. Pero ese acentuado carácter propio activará el compromiso de padres y alumnos, lo que contribuirá, a su vez, a reforzar la propia identidad institucional. Tanto un efecto como otro incidirán en la mejora del rendimiento de los centros y de su nivel de calidad, lo cual actuará, a un tiempo, como causa generadora de los efectos anteriores.

Frente a la lógica propia de los juegos de suma cero, en los cuales alguien tiene que perder para que otros ganen, la anterior aproximación a la libre elección asume una perspectiva en la que todos los actores pueden ganar, razón que fundamenta su interés social.

REFERENCIAS

- AVERCH, H. (1972), *How Effective is Schooling? A Synthesis of Research Funding*. Rang Corporation, Santa Mónica.
- BANGERT, R.L., KULIK, J.A, y KULIK, CH.C (1983), "Individualized Systems of Instruction in Secondary Schools" . *Review of Educational Research* 53, 2 págs. 143-158.
- BOBBIO, N. (1995), *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distancia política*. Taurus, Madrid.
- BOWMAN, MJ. (1975), Education and Opportunity: some economic perspectives". *Oxford Review Education* 1, págs. 73-89.
- COLEMAN, J.S., CAMBELL, E.G., HOBSON, C.J., McPORTLAND, J.M. MOOD, A.R., WEINFELD, F.D. y YORK, R.L. (1966), *Report of Equality of Educational Opportunity*. Gov. Print. of Washington, DC.
- DAVENPORT, TH. y PRUSAC, L. (1998), *Working Knowledge. How organizations manage what they know*. Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.
- FORQUIN, J.C. (1990a), "L'approche sociologique de la réussite et de l'échec scolaires: inégalités de réussite scolaire et appartenance social". En *Sociologie de l'éducation. Dix ans de recherches*. INRP, L'Harmattan, París.
- FORQUIN, J.C. (1990b), "La sociologie des inégalités d'éducation. Principales orientations, principaux résultats depuis 1965". En *Sociologie de l'éducation. Dix ans de recherches*. INRP, L'Harmattan, París.
- FRIEDMAN, M y FRIEDMAN, R. (1990), *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Grijalbo, Barcelona.
- HODSON, G. (1975), "Do Schools Make a Difference?". En LEVINE, (DM) y BANE (MJ) Eds. *The inequality Controversy Schooling and Distributive Justice. Basic Books*. Publishers, Nueva York.
- LEGRAND, L. (1998) *Les politiques de l'Education*. PUF, París.
- LESOURNE, J. (1993), *Educación y sociedad: los desafíos del año 2000*. Gedisa, Barcelona
- LÓPEZ RUPÉREZ, F. (1995), *La libertad de elección en educación*. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.
- LÓPEZ RUPÉREZ, F. (2001a), "Comprensividad y equidad". En *Cuadernos de Pensamiento*, 14, Fundación Universitaria Española, Madrid.
- LÓPEZ RUPÉREZ, F. (2001b), *Preparar el futuro. La educación ante los desafíos de la globalización*. La Muralla, Madrid.

- MARTÍN MORENO, C. (1977), "Estudio de la problemática de la educación compensatoria". *Revista de Ciencias de la Educación* 90, págs. 261-269.
- MARTÍN MORENO, C. (1982), "Investigación en educación compensatoria: problemas metodológicos". En *Temas de Investigación Educativa* 2, MEC, Madrid.
- NASARRE GOICOECHEA, E. (1993), "Poder político, Administración Pública y Gestión de la Empresa Privada". En *Autonomía Empresarial y Calidad de Gestión Educativa*. Ponencia del Segundo Congreso de Educación y Gestión. Ed. SM, Madrid.
- OCDE (1994), *L'école: une affaire de choix*. París.
- OCDE (2003), *Education at a glance*, OCDE, París.
- ORTIZ DÍAZ, J. (1980), *La libertad de enseñanza*. Univ. de Málaga, Málaga.
- TOFFLER, A. (1985), *The Adaptive Corporation*. PanBooks, Londres.
- TUNC, J. (1989), *Équité*. Encyclopaedia Universalis. Vol 8, págs. 601-602, París.
- WILDAVSKY (1985), "Federalism means Inequality". *Society* 22, págs. 42-49.

Libertades educativas e igualdad de oportunidades en sociedades interculturales

FRANCISCO ALTAREJOS
Catedrático de Filosofía de la Educación
Universidad de Navarra

I.-JUSTICIA Y EQUIDAD

La igualdad de derechos para todos es una aspiración indiscutida de la sociedad actual, y un logro que define a los *tiempos modernos* en el despliegue de la historia de la humanidad. Pese a su reducida vigencia real en determinadas zonas del planeta y el desaliento que suscita en ocasiones su ignorancia práctica en esas sociedades, lo cierto es que en el conjunto de la sociedad mundial es un principio universal, irrefutable e irrenunciable. Pero conviene notar que el carácter absoluto de este principio no conlleva su completa y plena comprensión, pues aún estamos en los albores históricos de su ejercicio, y sólo su puesta en práctica propiciará su efectivo entendimiento. Puede verse así en el desarrollo de uno de los aspectos políticos esenciales de la igualdad de derechos, como es el sufragio universal; en efecto, el derecho de voto no se proclamó hace siglos como ahora se entiende y realiza, sino que ha ido superando las iniciales restricciones que lo ceñían a unos pocos individuos por motivos de posición social, hasta lograr la plenitud de su ejercicio por todos los ciudadanos censados.

Los obstáculos que retardan el ejercicio pleno de la igualdad de derechos no son sólo fruto de las pasiones humanas –como el afán de poder o el deseo de lucro–; también son efecto de una defectuosa

comprensión de su significado, que induce a errores o desmesuras en su realización práctica. Cabría decir que si es notoria y evidente la aspiración a la igualdad de derechos, no es tan claro el discernimiento de su sentido; así puede verse en la reflexión sobre la misma noción de “derecho”. Su significado etimológico es preciso: el término “derecho” deriva de *directus* (recto, directo), participio de *dirigere* (dirigir), que a su vez es un derivado del verbo *regere* (conducir, guiar); así se ratifica en las diversas lenguas: *diritto* (italiano), *droit* (francés), *right* (inglés) o *recht* (alemán). Sin embargo, su sentido conceptual –la definición de lo que sea el derecho– es diverso y controvertido, según las diferentes tendencias o escuelas filosóficas y jurídicas que lo sustenten. No puede ser de otra manera, pues el fondo significativo de la noción –rectitud y conducción– apela a un concepto previo y fundamental respecto al derecho, que es el de *fin*: según se entienda el fin, así se comprenderá el derecho.

A primera vista, la finalidad del derecho no parece presentar ninguna dificultad porque, obviamente, no es otra que la realización de la justicia, y sobre la consistencia de ésta como fin superior tampoco parece haber dudas. Considerando la felicidad como *fin final* de la existencia humana, se muestra la cercanía de la justicia a la felicidad al percibir que «entre los muchos nombres que posee la infelicidad en este mundo, el que preferentemente ostenta es el de la injusticia»¹. No obstante, sobre la justicia hay muchas, y en ocasiones incluso grandes diferencias sobre su sentido estricto, como puede verse en la común apelación de que es objeto para acreditar leyes y acciones que, en su conjunto, resultan contrarias unas a otras. Pero en medio de tantas discrepancias hay también un extendido consenso sobre su significado esencial, expresado en la máxima nuclear del derecho romano y consagrado por la antigua tradición de que va desde Platón y Aristóteles, hasta San Agustín: la justicia consiste en «dar a cada uno lo suyo» (*suum quique tribuere*). Aquí se descubre la raíz de todas las dificultades y discrepancias sobre la justicia y el derecho, que tiene un nombre concreto en lo moral y en lo jurídico: *la equidad*. En la consideración general y entera de la máxima no aparecen dificultades: la expresión «dar a cada uno lo suyo» es clara y distinta, como exigía

¹ Pieper, J., “Justicia”, en *Las virtudes fundamentales*, Madrid, Rialp, 1997, 86

Descartes a todo principio del conocimiento. Los problemas surgen cuando se intenta operativizar la máxima y debe concretarse cada elemento de la misma; especialmente cuando se pretende determinar teórica y prácticamente el *suum quique*, o sea, qué es lo propio para cada uno. Tal es el objeto de la equidad, que aparece entonces como la perfección de la justicia.

Así entendida, la equidad no es un principio jurídico sino una virtud ética; lo que explica el talante jurídico hacia ella, que va desde la reserva cautelosa hasta el rechazo teórico y práctico. No es que el derecho se oponga a la virtud, sino que se pretende deslindar bien los ámbitos jurídico y ético para una mejor y mayor comprensión y realización de los mismos. Así puede verse cuando se repara en otro principio jurídico de aceptación general que sugiere, no ya la conveniencia, sino la necesidad de la equidad: «si es máximo el derecho, entonces la injusticia es máxima» (*summum ius, summa iniuria*). Las limitaciones a la equidad provienen de la misma esencia de lo jurídico que es la realización de la justicia mediante la formulación y aplicación de la ley. Ésta es necesariamente universal en su formulación, y por lo tanto su utilidad y servicio se resienten cuando atienden a los casos singulares, enmarcados en circunstancias particulares que escapan a la universalidad de la ley. Desde ésta, la equidad presenta principalmente un problema: el de su interpretación, expresado comúnmente en la apelación al *espíritu de la ley*, y no a su letra estricta para hacer justicia con plenitud. Pero esto implica el riesgo de la arbitrariedad; de la intervención de los sentimientos de los jueces en la interpretación de la ley para la realización efectiva de la justicia. ¿Cómo resolver tal dilema? *Grosso modo*, la tendencia mayoritaria actual parece ser la constitución de un derecho intrínsecamente equitativo que no permitiera ni requiriera las interpretaciones equitativas... lo cual recuerda el tópico problema de la cuadratura del círculo.

Para salir de esta vía muerta es preciso recordar que el ámbito jurídico no es el que detenta la realización de la justicia suprema, sino que simplemente regula dos de sus tres formas o estructuras radicales, la justicia legal, propia de las relaciones de los individuos respecto al todo social, y la distributiva, concerniente a las relaciones del todo social hacia los individuos; pero sólo reglamenta parcialmente algunos aspectos de

la tercera forma: la justicia conmutativa, esto es, la que rige las relaciones entre los propios individuos. Ocurre que, como el hombre es un ser social, ninguna relación humana deja de tener su impronta social; pero algunas relaciones son más directamente individuales que otras, y en ellas, sin dejar de estar presentes la justicia distributiva ni la legal, la justicia conmutativa es el núcleo teórico y práctico del *suum quique*, de “lo propio de cada uno”; o sea, la que conforma las relaciones personales en términos matizadamente distintos de otras relaciones jurídicas generales. Sería absurdo establecer unas fronteras aislantes entre las tres diversas formas de la justicia; esto es un riesgo cierto actualmente por el desenfoque social que propicia la extendida y exasperada distinción entre individuo y colectividad. La justicia en plenitud comporta siempre la actualización de dichas tres formas; pero esto no impide —es más: exige— el reconocimiento de sus diferentes maneras de realizarse. En la forma concreta de la justicia conmutativa, la referencia mayor a la equidad es requisito necesario para su mejor actualización; lo que redundaría en beneficio de la regulación que se establece desde la justicia distributiva y legal. Y una de las relaciones más específicamente interindividuales es la *relación educativa*; por tanto, más necesitada que otras en regirse por la justicia conmutativa, y en la que resplandece la perfección de la justicia que realiza la equidad.

II.—EL SENTIDO GENUINO DE LA EQUIDAD

Sin mencionar estrictamente la equidad, se apunta a ella en la relación educativa cuando se percibe que las reglas generales se quedan cortas a la hora de acoger y tratar los casos singulares; que la justicia legal y distributiva no atiende “con justicia” los requerimientos más humanos que se manifiestan vivamente en la relación educativa. En cualquier relación humana verdaderamente *personal* se percibe que las meras relaciones de justicia son insuficientes como sustento y vía de desarrollo de dicha relación; que, sin desmedro del valor superior de la justicia, ésta debe ser trascendida en pro del valor de la misma relación interpersonal; en suma, que se requiere «una forma de justicia que conserva la intención de la ley en aquello que la ley no alcanza»², llamada *equidad*.

² Tomás de Aquino, *Suma Theologica*, 2-2, q.120, a.1

Así se descubre también en la relación educativa, pues es una plena relación interpersonal, tal y como se manifiesta especialmente en la educación familiar, forma originaria de toda relación educativa e interpersonal. Unos padres no pueden ser meramente “justos” en la relación con sus hijos, ni un maestro en la relación con sus discípulos (ni tampoco nadie respecto de sus auténticos amigos): esta certeza no proviene de ninguna argumentación racional o teoría pedagógica, sino de la misma experiencia de la acción educativa.

En la actualidad hay un debate abierto en el campo de la ética educativa –tanto en los planteamientos de la educación moral como de la ética profesional–, especialmente vivo en la pedagogía de los EE.UU., sobre la necesidad de complementar o superar una “ética de la justicia” con una *ética del cuidado*. Una referencia concreta y valiosa es la obra colectiva *Justicia y Cuidado*³, donde la distinción que da título al libro se resume así: «la justicia aspira a una sociedad y unas relaciones interpersonales en las que las personas sean tratadas con imparcialidad, donde consigan lo que merecen, en las que sean respetadas como iguales y que se rijan por unas condiciones de colaboración consensuadas de mutuo acuerdo. La atención [el cuidado], por su parte, pretende conseguir una sociedad y unas relaciones interpersonales en las que se dé un gran valor a la preocupación por el otro y la afinidad»⁴. La tesis central de la obra es la necesaria complementariedad entre ambas orientaciones, pues, como señala N. Noddings “la justicia, si no se ve atemperada por la atención [el cuidado], puede llegar a introducir nuevas injusticias, cuando lo que se pretende es eliminar las existentes”⁵. Esta autora hace mención a la equidad –no así los otros coautores del libro–, refiriéndola al estricto terreno de lo académico cuando afirma que «si todas las

³ Katz, M. S., Noddings, N. y Strike, K. A. (eds.), *Justicia y cuidado. En busca de una base ética común en educación*, Barcelona, Idea Books, 2002 (En la traducción española de la versión inglesa – *Justice and Caring. The Search for common Ground in Education*, New York, Teachers College Press, 1999– el término “cuidado” sólo figura en la portada, pues en el cuerpo del texto *caring* se traduce por “atención”; algunos matices significativos se pierden entonces, por ejemplo, la carga semántica de disposición afectiva en la voz “cuidado”, que se distorsiona con “atención”, término de preferente referencia intelectual).

⁴ *Ibidem*, p. 31 (se cita por la traducción española).

⁵ *Ibidem*, p. 9.

escuelas, todos los profesores y todos los alumnos se ciñen a la misma norma se puede lograr una forma de equidad»⁶.

Y así se manifiesta la confusión más frecuente sobre la noción de “equidad” que se da actualmente: la equiparación con la noción de igualdad; especialmente como la realización del principio de igualdad ante la ley. En educación, sería “equitativo” entonces todo aquello –norma, reglamento, recurso, acción– que propiciara esa concreción de la igualdad ante la ley como es, por ejemplo, la llamada “igualdad de oportunidades”. Desde esta comprensión sesgada de la equidad pueden entenderse bastantes planteamientos generales del sistema educativo que pretenden apoyarse en la realización de la justicia como suprema vía para conseguir la verdadera igualdad entre los hombres; todos ellos tendentes a la efectividad plena de la igualdad de oportunidades. Para lograr ésta, por ejemplo, parece imprescindible el establecimiento de currículos académicos uniformes para todos, mediante los cuales todos puedan aprender lo mismo y se equipararen en la preparación para la vida que implica la educación; lo equitativo, según esta interpretación sería lo equiparable u “homologable” para todos. Así, de manera parecida a la situación paradójica indicada antes sobre el ideal del derecho equitativo intrínseco que evitara las interpretaciones “equitativas” o diferenciales de la ley, se concluye en la difícil conjugación pedagógica de un currículo uniforme con el principio de reciente emergencia que es el de *atención a la diversidad* ... lo que es otro intento de cuadrar un círculo.

En los diccionarios de sinónimos, en efecto, a la voz “equidad” se asimilan otras como “igualdad”, “imparcialidad”, “objetividad”, e incluso “justicia”; lo cual resulta sorprendente cuando se acude luego al diccionario general de la lengua, donde se recogen los distintos significados semánticos, y sólo puede encontrarse para la voz “equidad” una acepción justificativa de los sinónimos aludidos: la de “igualdad de ánimo”. Pero este sentido del término tiene una referencia íntima al sujeto –a su ánimo–, opuesta a la sinonimia citada, que es una referencia externa al sujeto –al modo de sus relaciones

⁶ Ibidem, p. 21

con los otros—. Más aún: las restantes acepciones de equidad indican precisamente implicaciones diferenciales o de desigualdad en la relación y en el trato humano: “propensión a dejarse llevar por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley”; o bien: “justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva”; o también “disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece”⁷.

Esta última acepción denota y expresa ajustadamente el talante habitual del educador; si cabe hablar de un modo de ser propio del educador en cuanto tal —de un *ethos* pedagógico⁸— en él, tal sería la conformación de la justicia: la disposición constante a dar a cada aprendiz —a cada hijo, a cada alumno— lo que merece, diferenciando los méritos de cada uno en razón de su carácter, como de su grado de desarrollo humano; pues no cabe exigir ni conceder lo mismo a un niño que a un adolescente, a un dócil que a un díscolo, o a un inteligente que a un incapaz. En la actualidad, parece ser que el problema que plantea primeramente la equidad es de índole cultural, pues ésta atenta directamente contra la aspiración a la igualdad humana que define los tiempos modernos. Sin embargo, tan real como dicha aspiración ideal es el honesto reconocimiento de la desigualdad natural entre los hombres, que tiene diversos aspectos y se manifiesta en distintas dimensiones de la vida. Tan indebida sería la pretensión de sofocar el afán de la igualdad ideal en la facticidad de la desigualdad, como ignorar la materialidad dada de la desigualdad en pro de la ensañadora posibilidad de la igualdad. No es un asunto fácil de resolver; pero su dificultad efectiva no exime de la reflexión necesaria para obtener al menos una mejor comprensión de su realidad presente como de su eventualidad futura. Especialmente en nuestros días, el ciego utopismo de una igualdad absoluta, feroz y agresivo décadas atrás, se ve sofrenado por la irrecusable presencia de la multiculturalidad, resaltada por la imparable globalización o mundialización de la vida social. Pero no cabe la vuelta atrás; esto es, la readmisión de

⁷ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española; voz “equidad”; acepciones 2^a, 3^a y 5^a respectivamente.

⁸ Cfr. Altarejos, F. et al., *Ética docente*, Barcelona, Ariel, 2002, 2^a ed., pp. 87-118.

la desigualdad insuperable inscrita en la condición humana, renunciando a la igualdad como aspiración práctica nacida de la justicia. Es más apremiante que nunca repensar la justicia y la equidad, aunque sólo sea por la fuerza impelente de fenómenos como la inmigración o la integración transnacional.

Hace veintiséis siglos, cuando no existían estas urgencias políticas y sociales, Aristóteles abordó la cuestión a causa de su intrínseco e intemporal interés ético. Antes de definir qué sea la equidad, comienza atendiendo a las dificultades de comprensión que se revelan por el uso de los términos en el lenguaje ordinario. Por una parte, la conducta equitativa es loable; pero resulta entonces difícil –absurdo incluso, dice Aristóteles– sostener que la equidad sea algo distinto de la justicia, pues entonces sería buena una y mala la otra. Para él, «lo que ocasiona la dificultad es que lo equitativo, si bien es justo, no lo es de acuerdo con la ley, sino como una corrección de la justicia legal. La causa de ello es que toda ley es universal y que hay casos en los que no es posible tratar las cosas rectamente de un modo universal. En aquellos casos, pues en los que es necesario hablar de un modo universal, sin ser posible hacerlo rectamente, la ley acepta lo más corriente sin ignorar que hay algún error. Y no por eso es menos correcta, porque el yerro no radica en la ley, ni en el legislador, sino en la naturaleza de la cosa, pues tal es la índole de las cosas prácticas»⁹. Un proverbio latino posterior expresará certeramente esta posición aristotélica: *multa pro æquitate contra ius dicere* (defender prolijamente la equidad frente al derecho estricto).

Según los usos actuales, se diría que tal es la “teoría” de Aristóteles sobre la equidad; o incluso, la “teoría clásica” sobre la equidad. De este modo, bastaría con oponer otra teoría para discutir la aristotélica; por ejemplo, enunciando la “teoría moderna”, que establece la equidad como forma suprema de la igualdad entre los hombre, tal como se ha dicho antes. Sin embargo, esta consideración falsea el sentido que tiene la reflexión aristotélica; pues Aristóteles no elabora ninguna “teoría”, sino que expone una sencilla explicación del significado que tiene el término *epikéia* (equidad) según el uso común del mismo en su época. Sus palabras no construyen una doctrina o

⁹ Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, V, 10, 1137 b13

sistema ético–jurídico, aunque así tendemos a verlo ahora; sino que simplemente explicitan un sentir común sobre la índole de ciertas relaciones humanas que, en sus dimensiones éticas y jurídicas se guían por lo equitativo. En efecto, la justicia es una aspiración irrenunciable; pero la atención a la realidad lleva a ver que en ciertas ocasiones y respecto de ciertas cosas, la misma exigencia de justicia impone la corrección de la misma en su formulación como ley universal; corrección proporcionada a «la índole de las cosas prácticas».

¿Cuál es esa índole o disposición propia en las cosas prácticas que reclama la corrección de la justicia legal en aras de cumplir más plenamente la justicia? La respuesta es sencilla y al tiempo, compleja; simple en sus términos, pero ardua y complicada en su contenido y alcance: las acciones humanas —«las cosas prácticas», en la expresión de Aristóteles— se *conforman en y desde la libertad*. Y respecto de la libertad no caben dictados indefectibles y necesarios, de validez absoluta en toda ocasión y toda situación. Es cierto que las circunstancias modifican la acción; pero además de ellas, y antes que ellas, la acción humana ya está modulada en su origen por el conocimiento del fin, la voluntad que lo afirma y la prudencia que dispone los medios. Todos éstos son elementos subjetivos, y aunque se orientaran por la objetividad del fin supremo y de la voluntad firme del bien, la concurrencia de la acción libre con otras libertades no permitiría acreditar el acierto incondicional en la elección de los medios; éstos no son nunca buenos en sentido absoluto, sino mejores o peores respecto del fin propuesto —y sólo tras actuar se puede juzgar sobre su calidad de mejor o peor—. «Por eso —concluye Aristóteles—, lo equitativo es justo y mejor que cierta clase de justicia, no que la justicia absoluta, pero sí mejor que el error que surge de su carácter absoluto»¹⁰.

En suma: la libertad da a las acciones humanas su carácter de contingencia, y por eso trascienden cualquier enunciado normativo, sobre todo los que se establecen con carácter absoluto. Éstos dicen lo que debe ser y cómo debe obrarse en todos los casos; o sea: enuncian lo que es así, y no puede ser de otra manera; mientras que lo contingente consiste precisamente en lo que es así, pero *podría ser* de

¹⁰ Ibidem, b20

otra manera. Por eso, toda norma que pretenda mantener su carácter absoluto siempre y en toda situación, desvirtúa la naturaleza libre del sujeto agente; pero no por la referencia a la justicia suprema, sino por el modo absoluto de referirse a ella, que prescinde de la libertad radical. Ésta tiene muchas dimensiones, y su análisis sería prolijo. Una acertada caracterización, idónea para lo que ahora se comenta, sería que «la libertad aparece perfectamente reflejada en la experiencia del ser humano que se resume en la frase ‘podría, pero no es necesario’»¹¹. Efectivamente, ante cualquier objeto –sea moralmente bueno o malo–, y en cualquier situación –sea o no favorable a la intención–, el sujeto experimenta en su actuación que ésta puede ser así, pero no necesariamente así; es decir, que el obrar y el hacer, aunque sean así de un determinado modo, lo son contingentemente, y siempre podrí-an ser de otra manera. Esta reflexión sobre la libertad subyace en el resumen final de Aristóteles sobre el sentido propio de la equidad mediante un trazo de conducta posible; o sea, cuando dice quién es el hombre equitativo: «aquél que, apartándose de la estricta justicia y de sus peores rigores, sabe ceder, aunque tiene la ley de su lado»¹².

III.–EQUIDAD Y DIVERSIDAD

En esta noción de equidad resalta, ante todo, su motivación racional, y no meramente afectiva. El ejemplo aristotélico de saber ceder aun teniendo la ley a favor, tiende a ser interpretado en términos de generosidad y hasta de magnánima esplendidez; y en efecto, resulta difícil ser equitativo en ausencia de dichos sentimientos. Pero la equidad no se resuelve en sentimentalismo benevolente; al contrario: la afectividad es movida a la concesión equitativa por una afirmación racional –intelectual y volitiva al tiempo– del bien. Desde la libertad subjetiva y para la libertad de los otros se impone el reconocimiento de la mutua diversidad; de que las personas son diversas. No obstante, “reconocer” es un acto meramente intelectual, tal como lo define el diccionario: «examinar con cuidado a una persona o cosa para enterarse de su identidad, naturaleza y circunstancias».

¹¹ Wojtyła, K., *Persona y acción*, Madrid, B.A.C., 1982, p. 119

¹² Aristóteles, *ibidem*, b35

El mero reconocimiento sólo actualiza la libertad en parte: en su dimensión intelectual; pero si la libertad debe realizarse completamente, se requiere entonces el ejercicio efectivo de la dimensión volitiva que consiste en la *aceptación*; no sólo en la admisión de la diversidad en general, sino en la aprobación y acogida del “diverso” concreto y singular.

La sensibilidad común pospone el acto de aceptación al acto de donación en cuanto a su valor moral intrínseco; y es un juicio certero, pero referido al dar y aceptar *cosas* poseídas y recibidas. Otro asunto es cuando la referencia de la capacidad de donación y aceptación se refiere al propio sujeto; esto es, cuando lo dado y lo aceptado no son objetos, sino las mismas subjetividades: cuando no sólo doy, sino que, a través de lo que doy, *me doy*; o cuando no sólo acepto el don, sino que *me* acepto y *le* acepto al donante. Entonces la aceptación es, cuando menos, equiparable a la donación, en rango ético y también antropológico, pues no es lo mismo aceptar algo que aceptar a *alguien*; esto no puede realizarse sino como don de uno mismo que se realiza en el aceptar. Si el sujeto se queda en el mero reconocimiento intelectual de la existencia de la diversidad, la aceptación de la diferencia es sólo una posibilidad, como lo es también la no aceptación, el rechazo de lo diverso precisamente por ser tal. Tal rechazo o de recusación puede provenir de impulsos emotivos egocéntricos, de la constante autoreferencia subjetiva como vector configurador de las relaciones humanas. Pero también puede originarse en una disposición radical –preferentemente intelectual– que hace considerar no sólo como diversos a los otros, sino como contrarios u opuestos. La razón no es la diversidad en sí, sino la proyección de un temor o recelo que hace percibir a los diversos como impedimentos u obstáculos a la plena expansión de la propia libertad; tal disposición es *el individualismo* como talante básico y conformador de la relación social.

Desde el individualismo también se actualiza la libertad, pero en su sentido y alcance primarios. «El primer sentido de la libertad, el más simple y obvio, es el que suele llamarse *libertad-de*. Yo me siento libre cuando estoy exento de constricciones u obstáculos que me impiden llevar a cabo las acciones que deseo realizar»¹³. Es una forma genuina

¹³ Llano, A., *Humanismo cívico*, Barcelona, Ariel, 1999, p. 75

de la libertad, pero no agota en ella la entera libertad humana, que se presenta entera y culminada como *libertad-para*: para una empresa, para un servicio ... o para la acogida de los otros. Quedarse en la *libertad-de* es un reduccionismo que comporta un riesgo grave para la convivencia: considerar a los otros como uno de esos obstáculos –al cabo, el mayor obstáculo– para la expansión de la propia libertad, y por tanto, como una amenaza presente y efectiva para la propia identidad. La diversidad de los otros puede ser admitida intelectualmente, pero no aceptada afectivamente desde una posición individualista. Se propicia entonces el extrañamiento, la repulsa de los otros individuos precisamente porque su libertad aparece como un poderoso estorbo para la libertad propia. Desde esta mentalidad, «el individuo es libre cuando se aísla meticulosamente de los otros, buscándoles sólo dónde y cuándo su libertad los requiera. Acercándose a los otros benévola-mente, mantiene sin embargo una frontera, difusa pero firme, que refrena eficazmente las dependencias generadas en el trato y la relación con los demás; es la libertad entendida como *liberación*, que se decanta en la extendida pero lastimosa fórmula de ‘tu libertad termina donde empieza la de los demás’»¹⁴.

El riesgo de quedarse en la *libertad-de* es el de conformarse con la tolerancia como elemento decisivo para la integración social. Y si es verdad que la tolerancia puede encomiarse como valor para la convivencia; no es correcto ensalzarla como el supremo valor social, pues ello supone la admisión del individualismo como talante válido en la constitución y desarrollo de la sociedad. El acto de tolerar es isolativo de suyo, pues no acerca, sino que extraña y aísla de las otras subjetividades, a quienes se soporta, se traga, se aguanta, se sobrelleva, se sufre (sinónimos todos ellos de “tolerar”, según los diccionarios)... pero en definitiva, no se aceptan: sólo se transige con su presencia. Una sociedad fundada en la tolerancia admite la diversidad, pero no acepta verdaderamente la diferencia y variedad que entraña; sólo la padece estoicamente.

El desmesurado rango y papel otorgado actualmente a la tolerancia, perceptible en las reiteradas y pomposas apelaciones de que

¹⁴ Altarejos, F., Rodríguez, A. y Fontrodona, J., *Retos educativos de la globalización. (Hacia una sociedad solidaria)*, Pamplona, Eunsa, 2003, p. 185

es objeto, delata el desconcierto ante la irrupción de la diversidad como elemento constituyente de la sociedad; especialmente se percibe así en las sociedades multiculturales. El aturdimiento actual que causa la inmigración en las sociedades occidentales se debe a que los inmigrantes, con su presencia cotidiana, cuestionan continuamente el ideal ilustrado de la igualdad universal, pues desvelan su carácter utópico al reclamar el reconocimiento de su diversidad. Ocurre que, salvo en las condiciones laborales, donde sí se reclama una igualdad paritaria, la principal reivindicación es el “derecho a la diversidad”, que supone la institución de la disparidad, de lo diferencial –principalmente cultural y moral– en la relaciones sociales. Sucede sencillamente que los inmigrantes, en su mayoría, no quieren asimilarse a la cultura del país de acogida; que reclaman la igualdad de oportunidades, pero no tanto para integrarse como para permanecer diferentes, fieles a su identidad propia. En suma: que pretenden que la igualdad de oportunidades acoja la instauración de una cierta desigualdad; no respecto a la justicia, pero sí con relación a la idiosincrasia originaria, que conlleva una variedad de usos y costumbres sociales –esencialmente, una disparidad cultural– que recusan una igualdad uniformadora. Aquí encuentra la equidad su valor pleno como actitud humana radical; es decir, como virtud que especifica a la justicia ante la diversidad y la relativa desigualdad cultural. Por contra, también aquí se revelan los límites de la tolerancia como valor social.

Aceptar plenamente la diversidad desborda la tolerancia para verteerse en solidaridad, yendo más allá aún, y cuajándose en *fraternidad*, en sólida y estable concordia. Tal es el reto que aguarda respuesta desde que fue lanzado hace más de dos siglos, en la Revolución Francesa. Ciertamente, aunque con frecuentes traspiés, se ha avanzado desde entonces en la prosecución de la libertad y la igualdad; pero la historia atestigua que apenas se han dado unos pocos y balbucientes pasos en la senda de la fraternidad universal. Ésta no será viable mientras no se acepte la desigualdad cultural humana y no empiece a conformarse equitativamente el derecho, ampliándolo más allá de las leyes pretendidamente universales.

IV.- HACIA UNA EDUCACIÓN EN LA EQUIDAD

Aceptar la desigualdad en el sentido dicho no significa congelar la dinámica social de las mejoras y las reformas, ni mucho menos canonizar los privilegios de determinadas clases o estamentos sociales; esto sería entronizar la injusticia como estado social definitivo y definitorio de una convivencia humana que estaría entonces signada por la rivalidad y la hostilidad. Tan disparatada y atroz sería esta posibilidad como se ha mostrado efectivamente dañino el propósito de ahorrar toda dinámica humana desde el molde ideal de la igualdad; empeño propio de los totalitarismos políticos contemporáneos. Tal es una de las más perjudiciales secuelas de la época de la Ilustración, que ha hecho crisis en la postmodernidad; crisis que se acendra por efecto de la globalización. Si antes los confines del mundo eran más reducidos y claramente demarcados, ahora dichos contornos se han ampliado hasta tal punto que parecen haber reventado volatilizándose. Las fronteras geopolíticas son hoy permeables como nunca, y esta experiencia ha evaporado el ensueño de una igualdad humana plena, asequible con el laborioso trabajo de la reforma social (o de la revolución).

La aceptación de la diversidad, principalmente de la desigualdad cultural, abre vías para la acción pedagógica poco transitadas en la actualidad, todas ellas tendentes a desarrollar la equidad como virtud, y el espíritu equitativo en la conformación de las relaciones humanas, sean éstas jurídicas o no. Estas nuevas sendas educativas tienen un origen común, un principio operativo general que sólo se entrevé hoy confusamente, debido al elevado grado de formalización y abstracción que presentan las actuales teorías y metodologías pedagógicas. Sin embargo, la sensibilidad popular lo ha descubierto hace siglos, e incluso lo ha fijado en un lema que, tras una vulgar sencillez, descubre una esplendorosa norma práctica: *obras son amores, y no buenas razones*. En las acciones humanas –en las «cosas prácticas», al decir de Aristóteles–, las palabras generales tienen escaso valor, mientras que las palabras concretas son las decisivas. Esto se expresa en el decir ingenuo y sincero de aquel atolondrado y vehemente individuo: «yo amo mucho a la humanidad; a mí, lo que me molesta, ¡es la gente!». Ser bueno no consiste en saber hablar certe-

ramente del bien, sino en obrar continuamente el bien; no son las palabras la que hacen bueno al sujeto, sino sus obras. Si se trata de educar en la justicia eminentemente, es decir, en esa forma particular y humanizada de la justicia que es la equidad, el principio rector de la acción pedagógica no lleva a la elaboración de eficaces discursos didácticos, sino a la suscitación de un obrar constante que realice y promueva la equidad. Las palabras y los discursos tienen su lugar propio en educación; pero en este caso no ocupan el papel primario y fundante; sólo en una instancia posterior a la acción, propiciando la reflexión y la toma de conciencia sobre lo obrado, tienen valor formativo las palabras.

No suele entenderse así en la actualidad. Ante el fenómeno del interculturalismo, se reconoce el puesto destacado y decisivo que juega la educación, y todos apelan a ella como responsable de la integración social que se persigue. Pero entonces se deslíe la educación en *concienciación* o *mentalización*, en asunción de unos valores superiores –como la tolerancia o la solidaridad– que deben ser incorporados mediante su primera comprensión intelectual y su posterior simpatía emotiva para su final puesta por obra. Sin embargo, el orden formativo del aprendizaje es el inverso: de las obras a las ideas. Además, tal concepción, errónea por racionalista, desemboca en encargos postizos para la educación; en añadidos artificiosos a un ya sobrecargado currículo donde se diluye su eficacia educativa en la multitud de otros dispares contenidos de aprendizaje. Se trataría más bien de dar nuevas formas a la enseñanza y al aprendizaje de manera que los contenidos curriculares ya existentes propiciarán más intensamente la «igualdad de ánimo» o la «bondadosa templanza habitual» que –otra vez según el diccionario– conforman el espíritu de la equidad. Estas nuevas formas del aprendizaje ya están descubiertas desde hace tiempo; lo que ocurre es que, por muy distintas causas, no han sido suficientemente explotadas, y todavía no han mostrado todos sus eficaces resortes. Se trata del *aprendizaje cooperativo* y del *aprendizaje en la acción*. Se han formulado diversas propuestas que modulan estas prácticas docentes, todas ellas, a su vez, matizables según las situaciones didácticas y los objetivos educativos. La inspiración reciente proviene de la doctrina de J. Dewey, que se funda «en el poder de la experiencia en colaboración y cooperación»,

pues según afirma «todas las acciones humanas llevan el sello de la comunidad con la misma fuerza con que lo lleva el lenguaje que se habla»¹⁵. La finalidad específica de estas vías es consolidar la «interdependencia mutua»¹⁶ que caracteriza al trabajo cooperativo y favorece al tiempo la integración intercultural.

Otro senda pedagógica de gran valor que debe ser más frecuentada es la educación estética. Se han dado muchas variadas y fecundas razones acerca del provecho formativo de la belleza. El aspecto señero para una educación equitativa posiblemente es el destacado ya por Aristóteles, cuando resalta que las cosas bellas son «aquéllas que uno hace descuidando su propio interés»¹⁷. La percepción de la belleza posterga el valor de la utilidad, pues «bello se contrapone de modo agudo a útil. (...) La belleza es un valor que en cierto modo convierte en fines a los seres que la tienen»¹⁸. En el goce compartido de la belleza se conjura el talante individualista mencionado antes que es poderoso obstáculo para la apertura personal que reclaman la aceptación del otro y el ejercicio de la equidad. Además, desarrollando el sentido estético, esto es, la capacidad de apreciar y disfrutar de la belleza, se promueve eficientemente *el encuentro* con los otros diversos. La oposición surge insensible e inevitablemente en la comunicación de aquello que separa, y que en lo intercultural son las ideas, dispares como lo son las diferentes culturas de origen; entonces hay que optar por unas u otras de las ideas enfrentadas. En cambio, «lo bello es lo por sí mismo preferible»¹⁹; es «lo que nos capta por su propio valor y nos atrae por su dignidad»²⁰; en el goce de lo bello pueden concurrir sensibilidades diversas, obviando los filtros ideológicos de las relaciones interculturales.

Por último, una reflexión global sobre lo dicho: la educación en la equidad es una tarea gravosa y ardua para el sistema educativo. En lo bueno, siempre algo es mejor que nada, y todo lo que pueda

¹⁵ Dewey, J., *Democracia y educación: una introducción a la filosofía de la educación*, Buenos Aires, Losada, 1971, 7ª ed. p. 83

¹⁶ Jordán, J. A., *Propuestas de educación intercultural para profesores*, Barcelona, CEAC, 1996, p. 96

¹⁷ Aristóteles, *Retórica*, 1336 b 30

¹⁸ Yepes Stork, R. *Fundamentos de Antropología*, Pamplona, Eunsa, 1991, p. 201

¹⁹ Aristóteles, *Retórica*, 1364 b 25

²⁰ Tomás de Aquino, *In X Ethicorum*, lect. IX

hacerse desde la escuela –que es más que algo– debe hacerse. Pero sin pensar que en ella estriba la solución; pues por su misión propia, que es la formación intelectual, sólo indirectamente puede abordar otros aspectos o dimensiones de la educación. Sin embargo, una educación equitativa es fácil y asequible para la educación familiar, pues lo propio y natural de ella es educar por las obras más que por las palabras. Además, la familia es el ámbito natural de convivencia donde se acepta a los otros, no por lo *que* son, sino por *quienes* son; esto es, sencillamente porque son, porque existen. Entonces se pueden vivenciar la reciprocidad, la gratuidad, los sentimientos de pertenencia y mutua dependencia que fecundan la tendencia natural de aceptación de los otros diversos y que se llama sociabilidad. En suma: más que aprenderse, se vive la aceptación de los otros diversos.

«La familia, en ese sentido se puede entender como comunidad; cada miembro trasciende su yo y hace un nosotros. Cada persona va más allá de sí cuando entra en comunión con otro yo: como mujer, como marido, como padre, como madre, como hijo y como hija. De esta comunión de un yo con otro yo, se pasa a la referencia de ese yo con los otros “yo” como otros, fraguando comunidad. El yo se encuentra en el nosotros de una manera más plena como persona. La persona buscando el bien común no sólo no pierde el propio sino que confirma que es persona. El “nosotros” se define por sus vínculos de pertenencia por los que se deben crear las condiciones para que cada quien sea quien es; tan importante es conseguir ese bien para todos como colaborar para conseguirlo coexistiendo. Los miembros de una familia se trascienden en la familia y ésta se trasciende en la sociedad »²¹.

El aprendizaje de la equidad, como el de cualquier otra virtud, se realiza primariamente en el seno de la familia, pues ésta no es otra cosa que un entramado de relaciones interpersonales, donde la misma convivencia cotidiana es genuina praxis educativa. Esta realidad debería ser atendida preferentemente por todas las políticas educativas, cuidando más la promoción de la familia y no dedicando todos los recursos a la educación formal. Pero para lograr esto, obviamente,

²¹ Bernal, A., (ed.) *La familia como escenario educativo*, 2004 (en prensa)

se requiere la convicción del eximio valor e intrínseco potencial educativo de la familia, trascendiendo las meras funciones adaptativas que hoy suelen asignársele y desde las cuales se la contempla exclusivamente: producción, reproducción y socialización²². Es preciso trascender estas funciones para consolidarlas en la afirmación de la auténtica realidad familiar. Acaso pueda ser una eficaz ayuda para esta empresa comenzar por repensar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sobre todo en su artículo 16, apartado 3º: «la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado». Si verdaderamente se cree en esto, tal vez se vea la conveniencia de empezar por el fundamento; concretamente de fundar sólidamente la educación en la equidad, para lo cual la familia es su cimiento más firme y propicio.

²¹ Bernal, A., (ed.) *La familia como escenario educativo*, 2004 (en prensa)

²² Cfr. O.N.U., Asamblea General (2002), *Preparativos para el 10º Aniversario del Año Internacional de la Familia* (17-VII-2002), Resolución A/57/139, nº 13.

VI

LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Perspectivas ante la financiación del derecho a la educación en libertad

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO

Presidente de la Fundación Europea Sociedad y Educación

No podía dejar de estar presente en nuestro Curso la cuestión que hoy nos ocupa: la financiación de la educación. Para tratar este punto contamos con la participación de dos personalidades de reconocido prestigio en el campo de la economía de la educación: Carlos Rodríguez Braun, Catedrático de Historia del Pensamiento Económico de la Universidad Complutense de Madrid, y Juan Hernández Armenteros, Gerente y Profesor Titular de Economía Aplicada en la Universidad de Jaén. Desde diversas perspectivas y enfoques van a abordar esta importante cuestión, que no sólo permite implementar los diversos planteamientos educativos, sino que refleja muchas veces una determinada visión de la sociedad, condicionando los propios sistemas de educación y formación.

Antes de pasar a la exposición de los ponentes y al subsiguiente debate, realizaré una breve introducción sobre la financiación en el marco del conjunto de derechos y libertades educativas que establece el artículo 27 de nuestra Constitución, para pasar a continuación a plantear los desafíos de la financiación desde la perspectiva europea, siempre presente en los análisis y estudios que promueve la Fundación Europea Sociedad y Educación y su Instituto de Estudios Educativos y Sociales.

FINANCIACIÓN Y CALIDAD DE ENSEÑANZA EN EL MARCO DE LA UE

¿Adónde apunta el proceso de ampliación y de convergencia? ¿Qué plantean las políticas comunitarias sobre financiación de la educación?

Las últimas directrices de la Unión Europea nos hablan de flexibilizar los sistemas, de revisar los modelos, de que todos los actores de la educación asuman una mayor responsabilidad para, de manera más armónica, contribuir así a la consecución de los objetivos.

El establecimiento de políticas comunitarias en los sistemas de educación y formación responde a una necesidad de acción conjunta de los Estados encaminada a coordinar y armonizar sus políticas nacionales para la creación de un Espacio Europeo de la Investigación, de la Universidad, de la Educación y Formación. Se hace cada vez más patente que la nueva sociedad y economía del conocimiento llevan consigo la necesidad de potenciar la capacidad de creación y transmisión de ese conocimiento como principal elemento de mejora de los recursos humanos, factor clave del crecimiento y desarrollo, y principal riqueza de la Unión. Por todo ello, las políticas comunitarias y nacionales en este campo deben ir integradas con las políticas sociales y de empleo que son, a su vez, determinantes en las políticas económicas. Así nos encontramos con que los factores de movilidad, mercado transnacional y empleo, vienen muy condicionados por la creación de un real espacio europeo del conocimiento, con la necesaria homogeneización de títulos y cualificaciones.

Las políticas de educación y formación constituyen los cimientos de la creación y de la transmisión de los conocimientos, y son un elemento esencial del potencial innovador de toda sociedad. Esta es la razón por la que se encuentran en clara sinergia con otras políticas: economía, empresa, sociedad de la información, nuevas tecnologías, etc. La educación y formación se aprovecha de los avances realizados en esos campos y a la vez refuerza su impacto. Este creciente papel y reconocimiento que asumen tienen que ir acompañados de una real modernización y transformación de dichos sistemas.

La estrategia de Lisboa

En marzo de 2000, el Consejo Europeo de Lisboa, al comprobar que la Unión Europea se hallaba ante “un enorme cambio fruto de la mundialización y de los imperativos que plantea una nueva economía basada en el conocimiento”, adoptó un objetivo estratégico importante: antes de que concluyera 2010, la Unión tenía que

“convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.

En dicho Consejo se convocó a los Estados miembros a aplicar “un aumento anual considerable de la inversión per cápita en recursos humanos”.

A su vez, el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 estableció el Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa. Figura como objetivo específico “aprovechar al máximo los recursos”, y se cifra en incrementar las inversiones en recursos humanos, garantizando a la vez una distribución equitativa y eficaz de los recursos disponibles.

Pues bien, contrariamente a los objetivos establecidos en Lisboa, existe un déficit de inversión en recursos humanos; durante el periodo 1995-2000, la inversión pública disminuyó en la mayor parte de los países, y actualmente se sitúa en el 4,9 % del PIB de la Unión; por otra parte la Unión adolece de una menor inversión del sector privado en educación y formación: es cinco veces más importante en Estados Unidos (2,2% frente al 0,4% del PIB de la Unión Europea de los Quince) y es tres veces mayor en Japón. España, con un nivel de gasto público del 4,5, se sitúa por debajo de la media europea.

Los datos sobre el gasto público indican que el sector público no puede soportar por sí sólo el peso de la ejecución del objetivo establecido en Lisboa. El sector privado tendría que asumir una responsabilidad mayor con respecto a las inversiones necesarias en educación y formación para responder a los desafíos de la sociedad basada en el conocimiento.

Esto nos lleva a plantear la necesidad de involucrar al conjunto de agentes (interlocutores sociales, sociedad civil) en la flexibilización de los sistemas y la eliminación de burocracias y controles que operan como barreras de entrada e impiden asumir mayores responsabilidades. Incentivar la inversión privada lleva a superar concepciones de la educación como servicio público –en el sentido de algo propio y exclusivo de la gestión pública– y dar entrada a los nuevos aires que en Europa configuran la nueva gobernanza de la educación.

Invertir con eficacia: un imperativo de la calidad

Para que los sistemas de educación y formación puedan desempeñar el papel que les corresponde, no basta con que se inviertan recursos suficientes por parte de los Estados miembros, sino que además estos recursos deben asignarse y administrarse de la mejor manera posible.

Una nueva directriz y recomendación aparece con fuerza y reiteración en las recomendaciones de la Comisión. Para que haya auténtica calidad, no es suficiente aumentar el gasto. Es preciso acrisolar el concepto de gasto eficiente.

La eficiencia viene determinada en consonancia con el conjunto de políticas de la Unión y con la necesidad de identificar los ámbitos y los grupos en que las inversiones sean más productivas: como sugiere la propia Comisión, hay que concentrar las reformas y las inversiones en los puntos clave.

Los altos niveles de fracaso escolar, de abandono escolar prematuro y de desempleo entre los licenciados universitarios, así como la dificultad de alcanzar el programa de objetivos de los sistemas de educación y formación, particularmente en lo que se refiere al aprendizaje permanente, ponen de manifiesto la ineficiencia del gasto. Hay que plantearse un análisis más profundo de las causas y no recurrir al simple incremento del gasto. Poner el énfasis, como dice la Comisión, en gestionar eficazmente los recursos a través de la descentralización de la educación, de enfoques asociativos y de una mejor coordinación de las acciones.

DERECHO A LA EDUCACIÓN Y FINANCIACIÓN

Es frecuente que aparezca disociado el derecho a la educación en libertad y la financiación necesaria para poder hablar de libertades reales. ¿Hasta qué punto tiene el Estado obligación de financiar la educación? El artículo 27 de nuestra Constitución establece el derecho de todos a la educación, reconociendo la libertad de enseñanza y la gratuidad de la misma en los niveles básicos y obligatorios. Está claro que ser coherentes con el reconocimiento efectivo de la libertad y la gratuidad supone sistemas de financiación que lo permitan. De lo

contrario, el derecho a la educación en libertad no dejaría de ser una mera formulación teórica. Queda pendiente para posteriores desarrollos legislativos y reglamentarios definir cuáles han de ser esos modelos de financiación, pero el legislador quiso dejar expresamente mencionada la cuestión de la financiación: “Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca”.

La financiación abre las posibilidades reales del ejercicio efectivo del derecho a la educación en libertad, de elegir proyectos diversos. Permite la igualdad de oportunidades. La libertad de elección no puede anular el derecho a beneficiarse de la gratuidad, al ser la libre elección de centro un elemento esencial del derecho a la educación, tal y como aparece regulado en la legislación internacional y constitucional.

El artículo 9 de la Constitución garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales. Las actuaciones de la Administración no pueden ser arbitrarias ni condicionar el ejercicio de los derechos fundamentales –como así lo es el de la Educación–; la financiación no puede estar en función de los planteamientos ideológicos o de partido que conforman el mapa autonómico, ni en función de quien gobierna, provocando un mosaico de desigualdades. No hay obligación de financiar todo proyecto, pero no se puede discriminar. La Administración, al ser garante de derechos fundamentales exigibles, tiene que favorecer la pluralidad y el desarrollo en libertad y en condiciones de igualdad.

En jornadas anteriores, en las que han sido estudiados los sistemas de conciertos, ya se ha mencionado la insuficiencia de la financiación que éstos plantean, al no cubrir el coste real del puesto escolar. En numerosas ocasiones se ha planteado una revisión de los conceptos y las cuantías económicas en que consiste dicha financiación. Por otra parte, y tomando como base el art. 27.9 al que antes nos hemos referido, nada impediría establecer otras formas de financiación directa y parcial, tal y como queda recogido en la legislación francesa. El centro completaría la financiación de su coste real mediante el pago de la diferencia de dicho coste, que sería financiado por las familias.

Podría también contemplarse otro tipo de medidas de financiación indirecta y parcial que ya han sido experimentadas en países de nuestro entorno, tales como:

- 1) Medidas de orden fiscal, dirigidas a la deducción –total o parcial– de los gastos escolares.
- 2) Subvenciones al alumno por parte de la administración competente; es decir, lo que ha venido en llamarse sistemas de financiar la demanda.
- 3) Desarrollo de un sistema flexible de becas y créditos blandos.
- 4) Subvenciones de proyectos pedagógicos y actividades docentes diferenciadas, programas de atención a la diversidad o al desarrollo de habilidades especiales.

No corresponde en estos momentos el desarrollo y análisis de los diversos modelos apuntados. Tan sólo poner de manifiesto la necesidad de arbitrar medidas que flexibilicen los sistemas, permitiendo el marco en el que se desarrolla una auténtica calidad de educación: diversidad, innovación, autonomía, capacidad de elección que constituyen la base de la igualdad de oportunidades y no de un mero igualitarismo.

Perspectivas ante la financiación del derecho a la educación en libertad

CARLOS RODRÍGUEZ BRAUN

*Catedrático de Historia del Pensamiento Económico
Universidad Complutense*

Agradezco a la Fundación Europea Sociedad y Educación la invitación a participar en esta mesa redonda. Debo aclarar que estoy lejos de ser un experto en la financiación de la educación, con lo que mis comentarios sólo serán generales, porque no tengo avales más sólidos que el de ser economista y profesor universitario –eso sí, con más de treinta años de experiencia–.

Los organizadores nos piden que hablemos de la financiación del derecho a la educación en libertad. Y a mí me parece que aquí ya hay dos extrañas contradicciones. Primero, es paradójico el tener derecho a la libertad; y en segundo lugar, el derecho a la educación puede chocar contra esa misma libertad. No hay idea que haya sufrido en nuestro tiempo una mutación más acusada que la idea de derecho; utilizando la misma palabra, estamos queriendo decir cosas distintas. Por ejemplo, no se suele pensar que nuestras libertades son negativas. No es apropiado afirmar que una mujer tiene derecho a no ser violada; es una expresión rara, porque la violación es una cosa que está mal, está claramente mal, independientemente de cualquier derecho que quepa atribuir a nadie. La mujer no debe ser violada porque su sexo es suyo, de su propiedad, y sólo ella decide con quién lo relaciona. Obsérvese que el caso del aborto no es igual, porque ahí hay otra persona y otra propiedad, que tampoco pueden ser violadas.

Esto quiere decir que la propiedad tiene que ver con la libertad. Como subraya Anthony de Jasay, nuestras propiedades están prote-

gidas por reglas convencionales, que impiden el robo, el fraude, el abuso; tienen las características de un conjunto de libertades, conectadas con el uso y la disposición de la propiedad. Y, sin embargo, en vez de hablar de la libertad, hablamos de derechos de propiedad y de derecho a la libertad.

No está claro que como propietarios tengamos derechos. Podemos asumir obligaciones y crear derechos para otros; en el caso de que alquile su propiedad, el propietario adquiere una obligación y crea un derecho para el inquilino, que tiene ahora un derecho de propiedad, creado porque el propietario renuncia temporalmente a una de sus libertades, que es la del uso de su casa. Si renuncia del todo, vende su casa, y entonces no es que cree derechos, sino que transfiere su libertad.

Las reglas convencionales promueven la libertad, pero de Jasay advierte que no está claro cómo la promueven las reglas que crean leyes por mecanismos de elección colectiva, porque las primeras no requieren la sumisión ante la voluntad de los demás para ser creadas. La creación de reglas convencionales surge por convención, de modo muy parecido a como surgen las soluciones de equilibrio en teoría de juegos, donde cada jugador escoge el movimiento que más le conviene, dados los movimientos anticipados de los demás jugadores. La única justificación para interferir en las elecciones individuales es el daño que podrían causar a otros. Sin embargo, la indefinición de daño es grande y creciente, y al final se desarrolla una cultura del victimismo, alimentada por los intereses de algunos abogados –pero no quiero meterme aquí con profesión alguna–, y todos los demás interesados en cobrar por lo que se llaman *violaciones de derechos*. Al final todo es daño: no ayudar a alguien es dañarlo; la desigualdad indica que estamos dañando a alguien; ir por la vida normalmente, sin entregar nuestros bienes o acceder a que nos los quite el poder político para entregarlos a los menos afortunados, es para algunas personas una violación del principio del daño.

De ahí se pasa a la jerarquía de las libertades. No son todas idénticas, no es igual la libertad de comer helados de muchos sabores que la libertad de prensa. Tras este truco se transforman algunas libertades en *pseudoderechos*, y otras libertades son relegadas al limbo.

No estoy hablando de tendencias políticas concretas. Basta mirar, por ejemplo, en nuestra Constitución, para ver que no hay defensa de la propiedad privada. Lo que hay es exigencia de que la propiedad privada sea administrada por el poder político, para cumplir su función social.

Se observa la diferencia entre los derechos de los que se hablaba en el siglo XVIII y los del siglo XX, con sus Constituciones, Declaraciones de Derechos Humanos y Organizaciones Internacionales, dedicadas a elevados principios, pero sin capacidad para imponerlos. En nuestro tiempo se supone que las personas deben poder hacer algunas cosas como expresar sus opiniones, y que existen otras que no les pueden suceder, como por ejemplo carecer de vivienda o de educación. Algunas de estas cosas son libertades, pero no tiene sentido que la gente tenga derecho a ser lo que es libre de hacer, o derecho a que no se le hagan cosas que están mal. Por eso, hablar del derecho a la libertad es impreciso porque, como dice de Jasay, insidiosamente estamos persuadiendo a nuestros interlocutores, no precavidos, de que la libertad es algo para lo cual necesitamos tener un derecho. En mi opinión, esta consideración, como se ve, está lejos de ser una mera abstracción en –entre otros– el derecho a la educación.

Los derechos humanos han cambiado profundamente, de modo tal que cuando hablamos de derecho a la educación nunca hablamos del derecho que tenemos a que nuestros hijos reciban la educación que los padres elegimos y pagamos libremente. El llamado derecho a la educación es otra cosa muy distinta, es un extraño derecho, mediante el cual las Administraciones públicas educan a nuestros hijos o regulan la educación de nuestros hijos como mejor les parece a ellas, y nos cobran menos de lo que dicha educación en realidad cuesta.

Aquí la libertad no aparece por ninguna parte; es la política la que escoge cómo educarnos, y es la política la que obliga a otras personas a pagar la diferencia entre lo que la educación cuesta y lo que vale. Así son todos los derechos sociales. El derecho a la vivienda, por ejemplo, no es el derecho a tener una vivienda si la pagamos: ése es el viejo derecho o, más bien, la vieja libertad de contratar, de comprar y vender; el llamado derecho a la vivienda, en cambio, es

el derecho que yo tengo, en determinadas condiciones, a tener una vivienda y a no pagarla o a no pagar todo su coste, es decir, es el derecho *a obligar a otro a que pague*.

Se dirá que aún hay libertad porque podemos enviar a nuestros hijos a colegios privados, o a esta cosa rara que se llama colegios concertados. Ello es cuestionable: primero, porque la educación sigue siendo obligatoria en cualquier caso —algo diré después sobre esto—; y segundo, porque, aunque acudamos a colegios privados, siempre deberemos seguir pagando la educación pública con nuestros impuestos. La libre elección de la educación privada, por tanto, como la de todos los demás servicios sociales, es castigada con un doble pago. Ésta es la limitada realidad en la que nos desenvolvemos.

La idea de que la política nos debe obligar a educarnos es antigua, al revés de lo que se suele pensar. Hoy es frecuente aducir que la educación tiene que ser pública porque —como diríamos los economistas— hay fallos del mercado o externalidades. Es menos conocido que, desde hace un siglo y medio, los economistas han planteado argumentos para justificar la obligatoriedad de la educación. El economista más famoso al respecto es John Stuart Mill. Él expuso en 1848 un argumento que los economistas ahora llamaríamos de *información asimétrica*. Según Stuart Mill, la educación es algo que no pueden apreciar las personas que no están educadas. Como los padres no educados no apreciarán el valor de la educación para sus hijos, hay que obligarles a que los chicos sean educados. A esta noción de información asimétrica se suman otras: la educación es buena para la sociedad, derrama sus efectos a través de externalidades positivas, responde a un fallo del mercado. La conclusión es que, si dejamos libre a la gente, la demanda va a ser inadecuada porque la gente es ignorante.

Por asombroso que parezca, éste es un argumento que se mantiene con éxito hasta hoy, puesto que en todos los países la educación es obligatoria. Sin embargo, cabe preguntarse el por qué de obligarme a educar a mis hijos. Las razones no son muy distintas a las propuestas por Stuart Mill. Lo que late en el fondo es un paternalismo que obedece a una desdeñosa consideración de la persona a la que hay que obligar, dada su torpeza, a hacer cosas buenas. Sirva de refutación España, que registró un proceso de empobrecimiento brutal seguido de un notable enriquecimiento a partir de la década

de los 60: en nuestro país, como en todo el mundo, innumerables personas pobres supieron apreciar el valor de la educación, aun careciendo de ella. A menudo, hechos como éste resultan ignorados y se considera como un mérito de los poderes públicos el que nos impongan la educación obligatoria, o aumenten la edad de permanencia en el sistema.

La idea que subyace es que el Estado sabe de verdad lo que hay que hacer. Si el Estado monta un sistema de educación, se alega que lo hace para garantizar que el niño pobre que vive en la montaña no carezca de ella. Éste es un viejo argumento intervencionista por el cual el Estado, con el truco de que va a educar al marginado, monta una fabulosa burocracia para cuidarnos a todos y para regularlo todo.

Y yo creo que de ahí vienen las otras discusiones, en las que ahora no puedo entrar, pero que son importantes, como los conflictos entre Estado e Iglesia. La Iglesia Católica y su antigua y extensa acción educativa desmienten la usual engañifa según la cual necesitamos que el Estado nos eduque y nos quite a la fuerza el dinero para ello, porque, si no lo hace, entonces no habría educación, o sólo la disfrutarían los ricos.

Sobre esta idea me voy a detener brevemente, con la advertencia de que me produce alguna duda. Cuando discutimos sobre la eficiencia del gasto en educación, es posible que estemos alimentando el intervencionismo, es decir, que estemos pidiéndole al Estado que gaste más. Frédéric Bastiat, un vasco-francés del siglo XIX, decía a este propósito: “El Estado es la gran ficción, mediante la cual todo el mundo quiere vivir a costa de todo el mundo”. Al tener el Estado el poder de quitarte el dinero, recibe incesantes demandas de gentes que quieren recuperarlo, porque la lógica, una vez que el Estado está ahí, es utilizarlo en beneficio propio. Pero esto comporta necesariamente una mayor coacción sobre el conjunto de la sociedad.

En este juego, el Estado se defiende declarando que hace cosas por los demás y que, si no puede hacer más, es porque la sociedad, superado un cierto umbral, empieza a resistirse. Como todo lo que posee el Estado se lo ha quitado antes al pueblo, hay que tener cuidado de que la consigna de pedir que se gaste *mejor* en educación no se reduzca, como suele hacerse, simplemente a pedirle al Estado que gaste *más*, porque no está nada claro que sea ésta la solución.

No es evidente que no se puedan resolver los problemas de financiación ahorrando costes; por ejemplo, *desfuncionarizando* a los profesores. El sistema es cuestionable. Una buena parte de los profesores tenemos el empleo asegurado para toda la vida; y no se reconoce el trabajo bien hecho, da lo mismo que alguien dé las clases bien o mal –aunque algún reconocimiento hay al esfuerzo en los tramos de investigación–. Pero sospecho que el esquema de retribución del profesorado sería muy distinto si mañana de pronto se privatizara todo y la gente empezara a demandar educación según sus necesidades y sus recursos. Lo que probablemente habría en ese caso sería un amplio abanico en el que los buenos profesores e investigadores estarían mejor pagados que los demás.

Termino con una advertencia. El énfasis en el conocimiento, identificado con más gasto forzado en I+D+i –con el tiempo inventarán alguna otra letra–, responde a la idea de fondo de que las cosas funcionan mal en libertad y necesitamos que venga el poder político para arreglarlo. Yo sería cauteloso a la hora de pretender que estos problemas, que son profundos y generan toda suerte de distorsiones, se pueden resolver mediante la intervención. Cuando oigo este mensaje, una y otra vez, me acuerdo de Ortega, que decía: “no hay que pedir el retorno de lo que fue la causa del trastorno”.

Muchas gracias.

Perspectivas ante la financiación del derecho a la educación en libertad

JUAN HERNÁNDEZ ARMENTEROS
Profesor Titular de Economía Aplicada
Gerente de la Universidad de Jaén

“Si crees que la educación es cara, no veas la ignorancia”

DEREK BOK

Ex-presidente de la Universidad de Harvard

1. INTRODUCCIÓN

El ejercicio del derecho a la educación por los ciudadanos de un país requiere de algo más que de la promulgación de normas y de la voluntad de aprender de su población. Requiere de recursos, es decir, de presupuestos que se ofrezcan continuados, ciertos y crecientes para poder extender en cantidad y calidad el derecho de la educación.

En una sociedad cada vez más globalizada, donde el conocimiento y la difusión científicotecnológica aparecen como las variables estratégicas que propician el desarrollo social y económico de una determinada comunidad, la educación debe ser considerada, a la vez que un derecho, una obligación que los ciudadanos tienen para consigo mismos y para con el conjunto de la sociedad.

La tradicional función de producción que identificaba el crecimiento económico de una sociedad atendiendo a la disponibilidad

en el territorio de los llamados recursos naturales, referenciados bajo la denominación de “factor tierra”, hace ya bastantes años que ha cedido la primacía al factor recursos humanos y, particularmente, al llamado “capital humano”¹, que consiste en invertir en formación para mejorar la productividad del conjunto de la población activa de una sociedad. La capitalización de la población mediante el continuado proceso de formación es garantía de presente y de futuro, dado que el resultado que puede obtenerse del “conocimiento” no presenta problemas de agotamiento –como le ocurre a otros factores productivos–, ni de almacenamiento y, menos aún, de rivalidad o exclusión.

En términos bursátiles podría afirmarse que la educación es un valor seguro y, en consecuencia, la inversión en educación es rentable para la sociedad que apuesta por este valor y para la persona que decide invertir su tiempo y canalizar sus esfuerzos en acumular formación². Igualmente, está probado que la inversión en educación facilita el desarrollo económico de una sociedad y puede observarse cómo el gasto en educación diferencia y estratifica a los países por nivel de desarrollo y, a la vez, evidencia el dinamismo con el que cada país avanza en la senda del desarrollo sostenible. En este sentido, el comentario del Rector Derek BOK³ al señalar lo caro que es la educación y lo barato que en el tiempo resulta, es, sin duda, una aseveración probada reiteradamente.

2. LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN ESPAÑA. DEMANDA Y PROVISIÓN

Está ampliamente aceptado y reconocido el enorme esfuerzo que en materia de política educativa ha realizado la sociedad española

¹ El término “capital humano” es el eje central del modelo de crecimiento que el economista Gary S. BECKER desarrolló en la década de los sesenta y que fue reconocido en el año 1992 con el Premio Nobel de las Ciencias Económicas.

² Sobre la rentabilidad de la inversión en educación puede consultarse, entre otros, el reciente trabajo del profesor Ángel de la FUENTE (2004), donde se señala que en todos los países de la Unión Europea los rendimientos del capital humano, que sitúa en la horquilla del 8,3% al 11,5%, son superiores a los que reportan el capital físico.

³ Cita referenciada por Jesús M. DE MIGUEL (2003), pág. 34.

en los últimos veinticinco años, es decir, el último periodo democrático de la vida política española. Esfuerzo que ha alcanzado unos logros destacados tanto en la extensión de la vida escolar de los ciudadanos como en la universalización y/o generalización que, según los niveles educativos, se ha producido para el conjunto de la población española.

En materia de enseñanza universitaria, la población escolar española se ha multiplicado por más de cinco en el referido periodo de tiempo, llegando en el curso académico 2002/2003 a superar la cifra de 1.475.000 estudiantes matriculados en el conjunto de las universidades públicas y privadas españolas. Este importante crecimiento de la población escolar universitaria adquiere mayor relevancia si tenemos en consideración el punto de partida que en la fecha de referencia, mediados de la década de los '70, ofrecía España en relación con los países desarrollados a nivel mundial y de Europa. Así, mientras que España situaba en estos años su tasa de escolaridad próxima al 10 por 100, los países que integran el grupo de los denominados desarrollados alcanzaban unas tasas de escolaridad del 26 y 15 por 100 según que consideremos el ámbito mundial o el europeo. Más recientemente, en el curso académico 1996/1997, la UNESCO situaba estas tasas en el 51, 52 y 43 por 100 para España, el conjunto de los países desarrollados a nivel mundial y a nivel europeo, respectivamente.

Actualmente, primeros años del siglo XXI, España, al igual que sucede en la práctica totalidad de los países desarrollados, presenta un perfil en su matrícula universitaria que se caracteriza por mantener una suave caída en la evolución de la cifra global de matriculaciones, resultado de una persistente regresión en las matrículas de nuevos ingresos que se ve parcialmente compensada por la observancia de un alargamiento del periodo medio de permanencia de los estudiantes en los centros universitarios.

El ejercicio del derecho a la enseñanza universitaria por la sociedad española, hasta alcanzar una de las tasas de escolaridad más elevadas del mundo, pudiéndose hablar cada vez más de universalización de la educación superior frente al carácter claramente elitista que venía identificando a este nivel formativo, ha supuesto importantes y valiosos cambios tanto para la población que ha accedido a esta formación

como para el conjunto de la sociedad española y, también, para las instituciones que desde hace más de cinco siglos tenían el monopolio de la provisión de estos servicios educativos.

En efecto, las pautas democratizadoras que fueron progresivamente impregnando la vida política y social de los españoles, favoreció, desde un primer momento, la extensión del sistema universitario que, a través de un proceso de descentralización políticoadministrativo, ha ido conformando un total de diecisiete estructuras universitarias de carácter público y, paralelamente, un continuo nacimiento de universidades de carácter privado que se han ido localizando mayoritariamente en las ciudades de Madrid y Barcelona⁴.

En cierto modo podríamos señalar, siguiendo las teorías del economista francés Jean Baptiste SAY (1767-1832), que el crecimiento y la extensión de la oferta universitaria que se ha producido en estas últimas tres décadas en España ha favorecido e impulsado el significativo aumento que ha venido registrando la demanda universitaria en nuestro país. Igualmente, podríamos explicar el mencionado cambio en este nivel formativo desde la perspectiva de la utilidad (beneficios directos y sociales) que los usuarios de estos servicios educativos encuentran una vez que han logrado superar los estudios y disponen de la correspondiente acreditación. Sin duda, ha sido la conjunción de ambas actuaciones la que ha posibilitado que se produzca este trascendental cambio en la sociedad y en el sistema universitario español.

Así, cabe resaltar como factores impulsores de la demanda universitaria española, entre otros, los siguientes:

- La mayor tasa de empleabilidad que vienen manteniendo los titulados universitarios frente a la población activa no universitaria.
- La mayor facilidad de adaptación que manifiestan los titulados universitarios para la permanencia en el mercado laboral.
- Los mayores niveles retributivos que perciben los titulados universitarios por el desarrollo de su actividad laboral.

⁴ Del total de las dieciocho universidades privadas, seis y tres desarrollan sus actividades en las áreas metropolitanas de las ciudades de Madrid y Barcelona, respectivamente.

- El reducido coste de oportunidad que en el transcurso de estos años ha venido soportando la población española en el momento de incorporarse a la universidad o al mercado laboral, dada la elevada tasa de desempleo y precariedad que se ha venido registrando para estas cohortes de población.
- La destacada presencia de la mujer en la población estudiantil universitaria, hasta superar, tanto en matriculaciones como en nuevos ingresos, a la población universitaria masculina.
- El reducido precio que han de pagar las familias de los estudiantes universitarios en concepto de matrícula por los estudios universitarios, lo que ha favorecido la progresiva incorporación a la universidad de los hijos de familias de rentas medias y, posteriormente, de las familias de rentas más bajas.
- El continuo desarrollo de la oferta universitaria pública mediante una deslocalización de los tradicionales centros universitarios, buscando aproximar las enseñanzas universitarias a los núcleos de población que concentren más de 50.000 habitantes.

En suma, todos estos comportamientos han dado como resultado una democratización de la educación universitaria en nuestro país y, a su vez, han ido progresivamente permitiendo ejercer a la población española en edad escolar universitaria el derecho de acceder a los estudios superiores.

Numéricamente el derecho a la educación universitaria se concreta, para el curso 2002/2003 en el caso de las universidades públicas, y curso 2001/2002 para las universidades privadas, en una matrícula de nuevos ingresos de 318.021 estudiantes que cursan enseñanzas de Humanidades un total de 31.475 alumnos (9,90%), Sociales y Jurídicas 158.582 alumnos (49,86%), Experimentales 19.348 alumnos (6,08%), Salud 26.611 alumnos (8,37%) y Técnicas 82.005 alumnos (25,79%); siendo el total de la matrícula de titulaciones de ciclo corto de 147.078 estudiantes (46,25%) y de 170.943 (53,75%) los alumnos que cursan titulaciones de ciclo largo. En cuanto al carácter del centro donde cursan estudios estos alumnos, un total de 278.969 (87,72%) están matriculados en los centros oficiales de las universidades públicas españolas, 18.120 (5,70%) de los alumnos se han incorporado a centros adscritos de las universidades públicas y el resto, 20.932

(6,58%) estudiantes, optaron por matricularse en centros de universidades privadas.

El sexo de los estudiantes que se incorporaron a los centros oficiales y adscritos de las universidades públicas españolas en el curso 2002/2003, fue, al igual que en años anteriores, mayoritariamente femenino (54,23%) y el restante 45,77 por 100 correspondió a estudiantes de sexo masculino.

El total de estudiantes matriculados en los diferentes centros universitarios aparece reflejado en el cuadro nº 2, que registra una estructura de matrícula bastante coincidente con los rasgos que definen a los alumnos de nuevo ingreso en nuestras universidades (véase cuadro nº 1) y que se caracteriza por una muy mayoritaria demanda universitaria formalizada en centros de carácter público (87,67%), sean éstos oficiales o adscritos, frente a la estrechez que manifiesta la matrícula realizada en centros de carácter privado (12,33%), pertenezcan éstos a universidades privadas (8,17%) o estén adscritos a universidades públicas (4,16%). Igualmente, se observa una clara preferencia de los estudiantes universitarios hacia las titulaciones de ciclo largo (61,53%) frente a los estudios de ciclo corto, diplomaturas e ingenierías técnicas (38,47%), que sólo se ve alterada por la matrícula que se concreta en los centros adscritos a las universidades públicas, donde las preferencias de los alumnos se dirigen a los estudios de ciclo corto (76,12%).

La orientación temática de la demanda universitaria ofrece, tanto en el total de la matrícula como en los nuevos ingresos, una notable inclinación hacia los estudios correspondientes al ámbito de las ciencias sociales y jurídicas (48,62%), seguidas, a considerable distancia, de las matrículas pertenecientes al conjunto de las titulaciones técnicas (25,85%), y quedando el resto de los alumnos (25,52%) cursando enseñanzas de humanidades (9,90%), experimentales (7,93%) y salud (7,69%).

Llegados aquí, podíamos preguntarnos acerca de la idoneidad que la actual demanda universitaria ofrece para satisfacer las necesidades de profesionales que las sociedades avanzadas, como es la española, reclaman para poder competir en una economía cada día más global y en una sociedad cada vez más beligerante por conservar y aumentar su propio bienestar. También, podíamos interrogarnos

acerca de la capacidad de elección que en su momento tuvieron y tienen los estudiantes que año tras año acuden a nuestras aulas.

Sin ánimo de ser exhaustivo, considero que algunas respuestas a estas preguntas las podemos encontrar observando el comportamiento seguido por la otra cara de la moneda, es decir, la oferta universitaria. Otras respuestas, complementarias, podrán ser identificadas cuando más adelante abordemos las cuestiones relacionadas directamente con la financiación de la enseñanza universitaria.

Actualmente en España hay un total de 66 universidades, 48 de ámbito público y 18 privadas que, en los cursos académicos que estamos considerando, ofertaron un total de 2.856 titulaciones, excluidas las ofertas de las dos universidades no presenciales, UNED y UOC.

El tamaño y la estructura de la oferta universitaria española es el resultado de un conjunto de actuaciones de carácter normativo, unas, y de índole político-institucional, otras. Las referencias que han marcado la evolución de la oferta son, de una parte, la proximidad de los centros a los núcleos de población que se ha visto atendida con la creación de nuevas instituciones, básicamente de carácter público, y, a la hora de dar contenido a estas actuaciones, se ha venido utilizado la combinación de los intereses manifestados por la sociedad, atendiendo, entre otras, a las señales emitidas por el mercado laboral, y, a su vez, los intereses de los proveedores del servicio que, en ocasiones, se han podido manifestar distantes y rivales a las exigencias planteadas por la sociedad, al menos por lo que se refiere a las instituciones de carácter público.

El monopolio con el que tradicionalmente han venido operando en España las universidades públicas para la provisión del servicio de la educación superior, salvo contadas excepciones, ha propiciado que la diversificación y extensión de la oferta de enseñanza superior responda más a un modelo tipo “muñecas rusas”, es decir, constituyendo universidades que vocacionalmente son una imagen a escala reducida de la universidad matriz, que a modelos de complementariedad y especialización que permiten disponer de un sistema universitario donde la competencia y la eficacia pueden ser ejercidas y evaluadas con mayor facilidad.

La voluntad de los responsables del gobierno de las universidades, sin excepción para el grupo de las universidades públicas, de procurar dar cumplimiento al conjunto de las funciones asignadas por ley a estas instituciones, determina su carácter uniforme como organizaciones educativas e investigadoras frente a modelos donde esta doble funcionalidad queda reservada a un reducido y selecto grupo de instituciones y mayoritariamente se produce la diversificación funcional entre las restantes organizaciones⁵.

Todas estas observaciones las formulo porque considero que tienen una destacada importancia para pronunciarse acerca del ejercicio del derecho a la educación y del principio de autonomía que para las universidades consagra el artículo 27 de la Constitución española. Igualmente, considero que derechos sin suficiencia financiera no dejan de ser una proclamación de voluntades y de aquí que, en nuestro caso, resulte tan necesario aproximarse al comportamiento financiero que se observa para la educación universitaria en España.

3. LA FINANCIACIÓN, VARIABLE ESTRATÉGICA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El amplio y acelerado desarrollo que se ha observado en España en el ámbito de la educación superior ha sido posible, obviamente, por la incorporación de cantidades muy significativas de recursos financieros, aunque, sin embargo, han sido inferiores a los esfuerzos realizados para poder adaptar las instituciones a las continuas presiones de las demandas sociales. Al final, el resultado no puede ser otro que la presencia de una insuficiencia crónica de financiación para atender, en términos de igualdad con los países de nuestro entorno, las necesidades que se derivan de la provisión del servicio público de la enseñanza superior y, además, las obligaciones que se generan por

⁵ Según recoge Jesús de MIGUEL (2003), pág. 45, la Fundación Carnegie considera que en Estados Unidos las universidades que desarrollan investigación científica avanzada no llegan a representar el 2 por 100 de las instituciones de educación superior que operan en el país, es decir, algo más de 60 instituciones.

el desarrollo de las actividades investigadoras que se residencian, cada vez con mayor intensidad, en el seno de las universidades.

La provisión del servicio de la educación superior, en cuanto que bien social por los efectos positivos que de su prestación se deriva para el conjunto de la sociedad (efecto rebosamiento y presencia de economías externas, entre otras), demanda de una financiación con claro predominio público que debe garantizar en condiciones de igualdad el acceso de todas aquellas personas que manifiesten capacidad intelectual para continuar desarrollando su proceso formativo.

En España, al igual que sucede en la mayoría de los países desarrollados, el sistema de financiación que se viene aplicando para facilitar el derecho a la educación superior responde a un modelo que identifica, previamente, al proveedor y, posteriormente, establece las contribuciones financieras directas de los usuarios de los servicios educativos. Así, como ha quedado evidenciado por los datos aportados en el anterior epígrafe, el modelo de provisión de la educación superior en España se ha venido manifestando muy mayoritariamente público y, en consecuencia, de esta opción se ha derivado una financiación que se viene canalizando fundamentalmente a favor de las instituciones públicas que prestan estos servicios. La aportación financiera que deben realizar los usuarios de los servicios educativos que optan por acudir a las universidades públicas tiene un carácter más bien simbólico y, además, se manifiesta claramente descendente, si bien aún se encuentra situada en valores que comparativamente resultan ser mayores a los que se aplican en la mayoría de los países de la antigua Europa de los quince.

La apuesta por un modelo universitario como el que tenemos en España, no puede afirmarse que haya sido el resultado de una improvisación, sino que, muy al contrario, es fruto de una política que ha ido progresivamente adaptando las estructuras universitarias, algunas de ellas centenarias, a las continuas y crecientes demandas de servicios que de ellas viene realizando la sociedad española.

Las reservas que personalmente tengo en lo concerniente a la financiación de las actividades universitarias y, específicamente, en lo tocante a la enseñanza superior, se concretan en los siguientes puntos:

1.—En el marco de la relación binaria suficiencia—equidad financiera, las debilidades que ofrecen los actuales mecanismos de financiación que se vienen aplicando en los diecisiete sistemas universitarios públicos, se encuadran, de una parte, en la estrechez de las aportaciones públicas que, en un contexto cada vez más global y abierto como el que promueve el “espacio europeo de la educación superior”, coloca a nuestras instituciones y a nuestros titulados en situación de desventaja para la concurrencia y competencia que cada vez es más notoria en los ámbitos que son de su referencia.

Igualmente, considero una debilidad la falta de transparencia y objetividad con la que mayoritariamente se asigna la financiación pública a las instituciones que legal y formalmente tienen la responsabilidad de prestar idénticas funciones y para las que no disponen de idénticos recursos. La iniquidad institucional que se observa en la financiación pública destinada a atender las necesidades de los servicios universitarios se manifiesta doblemente al darse, en primer lugar, en la desigual participación que tienen las diferentes Comunidades Autónomas en los ingresos que la Administración Central transfiere en concepto de pago por servicios universitarios⁶ y, posteriormente, en la asignación financiera que se produce desde las administraciones educativas de las Comunidades Autónomas a las propias instituciones universitarias.

En ambos casos, es necesario disponer de mecanismos de financiación que, garantizando una suficiencia relativa, introduzcan un elevado grado de transparencia y objetividad en los recursos que se asignan a cada institución que, en todo momento, deben identificar las especificidades y los resultados que presentan las diferentes universidades en las funciones productivas que les son financiadas (véanse los cuadros nº 4 y 5).

En este mismo marco de referencia, observando el comportamiento financiero que viene manteniéndose con los usuarios directos del servicio de la educación superior, es destacable, de un lado, el progre-

⁶ Existe muy poca literatura que evalúe estas transferencias desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas; entre lo que conozco es recomendable el trabajo del profesor José RUBIO GUERRERO (2003).

sivo y continuado descenso que en el conjunto de la financiación neta institucional representan los ingresos procedentes de las matrículas de los estudiantes de titulaciones oficiales de primer y segundo ciclo (véase cuadro nº 6), que alcanzan para el año 2.002 sólo el 8,77 por ciento en concepto de pago directo del alumnado.

En esta dirección, considero que el acceso a la enseñanza universitaria no encuentra dificultad digna de ser reseñada atendiendo a las obligaciones que se derivan de la formalización de la matrícula. Por el contrario, participo de la práctica de elevar los precios de las segundas y terceras matrículas hasta aproximarlos a los costes de prestación del servicio (véase cuadro nº 7). Diferente resulta para el ejercicio del derecho a la educación universitaria los gastos indirectos que los estudiantes y sus familias tienen que realizar durante los años que dura su proceso formativo⁷. Gastos que alcanzan importes destacables cuando el estudiante se ve en la obligación de dejar la residencia familiar para poder continuar sus estudios, o cuando, además, por motivos de carácter académico el estudiante sólo encuentra la opción, para satisfacer su demanda universitaria, de poder acceder a centros universitarios privados que no disponen de subvención pública para la prestación de los servicios educativos y, en consecuencia, deben ser atendidos en su totalidad por los usuarios.

En estas últimas circunstancias, la capacidad económica del estudiante, que generalmente depende de su familia, es determinante para poder plantearse materializar con libertad el derecho a la enseñanza superior, dado que, al volcarse los esfuerzos financieros públicos sobre las instituciones públicas que prestan el servicio, la administración educativa ha debilitado en exceso los programas de ayudas y/o préstamos que pueden eliminar o, al menos, reducir los efectos negativos que se derivan para el potencial estudiante al no disponer éste de suficiencia financiera (véase cuadro nº 8).

La financiación al usuario de la educación universitaria requiere de importantes y continuadas aportaciones financieras que, por

⁷ Un interesante trabajo sobre la cuantía y estructura de estos gastos puede verse en Gérard LASSIBILLE, Oscar MARCENARO y Lucía NAVARRO GÓMEZ (2003).

la vía de las becas y los préstamos, corrijan las desigualdades que dificultan, e incluso impiden, el acceso a la enseñanza superior. En una referencia de máximos, la financiación al usuario puede llegar a ser por la totalidad de los costes de recepción del servicio, tanto los directos derivados de la provisión del servicio, como los indirectos que pueden resultar necesarios para poder ejercitar el derecho y, a la vez, no mermar la capacidad financiera de la unidad familiar por las rentas que el estudiante no genera en el periodo temporal en que se desarrolla su formación.

2.—Una segunda línea de actuación en el ámbito de la financiación de la enseñanza universitaria está directamente relacionada con el binomio suficiencia y eficiencia. En esta dirección, las debilidades están menos objetivadas y, a la vez, cuentan con un estimable nivel de opacidad que, con frecuencia, hace difícil conocer su propia existencia.

Así, es una clara debilidad el acusado amateurismo con el que, en ocasiones, se gestionan las instituciones universitarias públicas, que son organizaciones complejas y en las que intervienen multiplicidad de factores que inciden en sus resultados productivos y financieros. En esta línea de identificar suficiencia con eficacia, es decir, recursos con resultados, conviene definir los objetivos que para cada actividad universitaria —enseñanza de grado, enseñanza de postgrado, investigación básica, investigación aplicada, extensión cultural, etc—, se plantea cada institución al objeto de cifrar los recursos que requiere su correspondiente provisión⁸.

La multifuncionalidad que presentan las instituciones universitarias no puede, ni debe, ser atendida financieramente considerando exclusivamente el comportamiento de la demanda de enseñanza superior de grado, que es básicamente lo que viene ocurriendo en España. Los sistemas de financiación deben permitir diferenciar por actividades productivas y discriminar por logros alcanzados, dado

⁸ En las memorias anuales de liquidación presupuestaria son escasas las universidades que plantean, ejecutan y rinden sus presupuestos atendiendo a su diversidad funcional, y puede afirmarse que, por salvar la regla, excepcionalmente se dispone de información de varias instituciones que relacionan recursos con resultados.

que el grado de vocación que cada institución manifiesta por cada actividad en modo alguno puede afirmarse que sea homogéneo; con lo que de persistir la ambigüedad en la determinación de los objetivos se abunda, igualmente, en la ineficacia institucional y, a la vez, puede llegar a cuestionarse la insuficiencia financiera que reiteradamente se viene argumentando desde dentro y fuera de las organizaciones universitarias.

Un ejemplo de lo que acaba de apuntarse podemos encontrarlo, aunque difícilmente analizarlo por su escasez informativa, en el comportamiento académico de los estudiantes universitarios. En efecto, como ha quedado dicho, las necesidades financieras se vienen determinando, a veces improvisando, atendiendo a la matrícula numérica de estudiantes de grado, siendo prácticamente nulas las referencias que para fijar la financiación consideran el avance académico y/o el resultado académico de los estudiantes. Podría afirmarse que el objetivo que justifica las necesidades de financiación es la existencia de la demanda de enseñanza superior, sin que el grado de satisfacción a esa demanda tenga relación alguna con el nivel de necesidades financieras.

En otros países de nuestro entorno estos planteamientos de financiación pública han sido, o están siendo, abandonados o reconsiderados, procediéndose a incorporar variables que reflejan el proceso y el resultado académico para asignar con eficacia los recursos que requiere el desempeño de estas actividades. En esta línea argumental, resulta, en mi opinión, coherente la actualización al alza de los precios públicos que han de pagar los estudiantes universitarios por las segundas, terceras o sucesivas matrículas, puesto que su ineficiencia, en algunos casos ajena a sus propios esfuerzos y capacidades, no debe ser premiada con fondos de carácter público.

En conclusión, entiendo el derecho a la educación superior como un valor de la sociedad y considero que el abuso del derecho por la ineficacia institucional y/o del estudiante debe y puede ser evitado, o, al menos, no favorecido. La financiación constituye para éste y otros objetivos una variable estratégica que, en el contexto de la educación superior, puede y debe ser más exigente, máxime si tenemos en cuenta que su acceso, aunque amplio, en modo alguno es universal y, por el contrario, resulta muy elevada la aportación finan-

ciera pública que tiene su origen en los impuestos que pagamos todos los contribuyentes.

Igualmente, considero que el modelo de oferta universitaria pública en su extensión y dispersión geográfica ha resultado ser un elemento motivador de la demanda para amplios colectivos de la población española que tradicionalmente habían encontrado barreras insalvables para poder acceder a este nivel superior de la educación y, consecuentemente, ejercitar su derecho a la educación. En este sentido, estoy convencido que el carácter mayoritariamente público de la financiación universitaria ha resultado ser determinante para que se produzca la generalización del acceso a la enseñanza superior.

Por todo lo expuesto, participo de la opinión de que las luces de la política de la enseñanza universitaria seguida en España, en estos años de reencuentro con la democracia, son más intensas que las sombras que puedan aún estar presentes en nuestra realidad y que constituyen los retos del futuro más inmediato.

4. BIBLIOGRAFÍA

- DE LA FUENTE, A. (2004). *La rentabilidad privada y social de la educación: un panorama de resultados para la UE*. Fundación Caixa Galicia.
- DE MIGUEL, J.M. (2003) “Política de universidad: escenarios futuros”. *Revista de Estudios Políticos*. Nº 122, octubre–diciembre, pp. 33-72.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. y PERAGÓN MÁRQUEZ, A. (2000). “Análisis y evolución de la equidad financiera con las universidades públicas españolas, 1994-1998”, en *IX Jornadas de Asociación de la Economía de la Educación*. Universidad de Jaén; pp. 15-34. Jaén.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. (2000). “Los presupuestos por programas en el marco de la gestión de las universidades públicas. Alcance y limitaciones”, en *XVII Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Lleida. Lleida.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. (2003). “La financiación de los sistemas universitarios autonómicos: objetivos e instrumentos”. Encuentro 2003. Cátedra UNESCO. Universidad Politécnica de Madrid (pendiente de publicación).
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. (2004). *La universidad española en cifras (2004). Información académica, productiva y financiera de las universidades públicas españolas*. CRUE. Madrid.
- LASSIBILLE, G.; MARCENARO, O y NAVARRO GÓMEZ, L. (2003). “El coste de la vida en la Universidad” en M^a Jesús San Segundo (Coordinadora): *La financiación de las universidades: un análisis por Comunidades Autónomas*. CRUE. Madrid. pp. 401-427.
- MARTÍNEZ CABRERA, M. (2003). *La medición de la eficiencia en las instituciones de educación superior*. Fundación BBVA. Bilbao.
- MORENO BECERRA, J.L. (2003). *Economía de la educación*. Ed. Pirámide. Madrid.
- RUBIO GUERRERO, J.J. (2003). “Gasto Público de las Comunidades Autónomas en educación universitaria y sistema de financiación autonómica. Evolución temporal”. Instituto de Estudios Fiscales. Mimeografiado. *XXI Jornadas de Gerencia Universitaria*. Universidad de Oviedo.
- SALABURU, P. (Director) (2003). *Sistemas universitarios en Europa y Estados Unidos*. Academia Europea de Ciencias y Artes. Madrid.
- VALIENTE GARCÍA, A. (2003). *La demanda de educación universitaria y el rendimiento privado de la educación en España*. Universidad de Valladolid. Valladolid.

5. ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro **nº 1**. Matrícula numérica de los alumnos de nuevo ingreso en primer curso en Universidades Públicas (Curso Académico 2002/2003) y Universidades Privadas (Curso Académico 2001/2002), clasificados por rama de enseñanza y ciclo.

Cuadro **nº 2**. Matrícula numérica de los alumnos de 1er y 2º ciclo en Universidades Públicas (Curso Académico 2002/2003) y Universidades Privadas (Curso Académico 2001/2002), clasificados por rama de enseñanza y ciclo.

Cuadro **nº 3**. Estructura de la oferta de titulaciones oficiales impartidas en Universidades Públicas (Curso Académico 2002/2003) y Universidades Privadas (Curso Académico 2001/2002), clasificada por rama de enseñanza y ciclo.

Cuadro **nº 4**. OCDE - Gastos en Educación Superior en % del PIB.

Cuadro **nº 5**. Detalle por Comunidades Autónomas del total del gasto por estudiante, total transferencias corrientes por estudiante y renta per cápita (en euros). Año 2002.

Cuadro **nº 6**. Evolución del origen y aplicación de la financiación neta de las Universidades públicas presenciales de España. Años 1996, 1998, 2000 y 2002.

Cuadro **nº 7**. Detalle por Comunidades Autónomas del precio público aplicado por crédito docente a las titulaciones oficiales impartidas en centros oficiales, según opción de matrícula, rama de enseñanza. Curso Académico 2002-2003.

Cuadro **nº 8**. Evolución de las magnitudes básicas del comportamiento de las ayudas al estudio del M.E.C.D. a los estudiantes universitarios de las Universidades Públicas presenciales. Años 1996 a 2003.

Cuadro nº 1. Matrícula numérica de los alumnos de nuevo ingreso en primer curso en Universidades Públicas (Curso Académico 2002/2003) y Universidades Privadas (Curso Académico 2001/2002), clasificados por rama de enseñanza y ciclo

	Humanidades		Sociales y Jurídicas		Experimentales		Salud		Técnicas		Total Matrícula		TOTAL
	C. Largo	C. Corto	C. Largo	C. Corto	C. Largo	C. Corto	C. Largo	C. Corto	C. Largo	C. Corto	C. Corto	C. Largo	
I	30.682	73.052	76.133	2.743	15.923	12.549	9.755	49.385	26.867	137.729	159.360	297.089	
I.1	30.296	64.305	73.723	2.661	15.923	8.754	9.704	46.912	26.691	122.632	156.337	278.969	
I.2	386	8.747	2.410	82	0	3.795	51	2.473	176	15.097	3.023	18.120	
II	793	2.249	7.148	328	354	3.065	1.242	3.707	2.046	9.349	11.583	20.932	
III	31.475	75.301	83.281	3.071	16.277	15.614	10.997	53.092	28.913	147.078	170.943	318.021	
(%) UU. PP. Centros Oficiales / Total Matrícula	98,25	85,40	88,52	86,65	97,83	56,07	88,24	88,36	92,31	83,38	91,46	87,72	
(%) UU. PP. Centros Adscritos / Total Matrícula	1,23	11,62	2,89	2,67	0,00	24,31	0,46	4,66	0,61	10,26	1,77	5,70	
(%) UU. Privadas / Total Matrícula	2,52	2,99	8,58	10,68	2,17	19,63	11,29	6,98	7,08	6,36	6,78	6,58	

(a): No registra los estudiantes de nuevo ingreso matriculados en la Universidad Oberta de Catalunya, que en este curso académico fueron 9.602.

Cuadro n° 2. Matrícula numérica de los alumnos de 1^{er} y 2^o ciclo en Universidades Públicas (Curso Académico 2002/2003) y Universidades Privadas (Curso Académico 2001/2002), clasificados por rama de enseñanza y ciclo

	Humanidades		Sociales y Jurídicas		Experimentales		Salud		Técnicas		Total Matrícula		TOTAL
	C. Largo	C. Corto	C. Largo	C. Corto	C. Corto	C. Largo	C. Corto	C. Largo	C. Corto	C. Corto	C. Largo		
I UNIVERSIDADES PÚBLICAS	138.665	274.949	391.643	9.807	105.232	39.027	57.645	203.180	150.818	526.963	844.203	1.371.166	
I.1 Centros Oficiales	137.960	234.633	373.038	9.466	105.232	26.804	57.488	191.279	150.263	462.502	823.981	1.266.483	
I.2 Centros Adscritos	705	40.016	18.605	321	0	12.223	157	11.901	565	64.461	20.222	64.683	
II UNIVERSIDADES PRIVADAS	9.208	16.197	43.045	789	2.568	10.286	7.870	20.177	11.848	47.449	74.539	121.988	
III TOTAL UNIVERSIDADES	147.873	291.146	434.688	10.596	107.800	49.313	65.515	223.357	162.666	574.412	918.742	1.493.154	
(%) UU. PP. Centros Oficiales / Total Matrícula	93,30	80,69	85,78	89,52	97,62	54,35	87,75	85,64	92,38	80,52	89,69	86,16	
(%) UU. PP. Centros Adscritos / Total Matrícula	0,48	13,74	4,32	3,03	0,00	24,79	0,24	5,33	0,34	11,22	2,20	5,67	
(%) UU. Privadas / Total Matrícula	6,23	5,56	9,90	7,45	2,38	20,86	12,01	9,03	7,28	8,26	8,11	8,17	

UU.PP.: Universidades Públicas.

Fuente: Gerencias de las Universidades Públicas Españolas. Curso académico 2002-2003. Consejo de Coordinación Universitaria. MEC. Curso académico 2001-2002. Elaboración propia.

Cuadro nº 3. Estructura de la oferta de titulaciones oficiales impartidas en Universidades Públicas (Curso Académico 2002/2003) y Universidades Privadas (Curso Académico 2001/2002), clasificada por rama de enseñanza y ciclo

	Humanidades		Sociales y Jurídicas		Experimentales		Salud		Técnicas		Total Matrícula		TOTAL
	C. Largo	C. Corto	C. Largo	C. Corto	C. Largo	C. Corto	C. Largo	C. Corto	C. Largo	C. Corto	C. Largo	C. Corto	
I													
UNIVERSIDADES PÚBLICAS													
I.1	353	640	402	35	203	139	64	490	233	1.304	1.255	2.559	
	350	475	350	34	203	98	62	458	229	1.065	1.194	2.259	
I.2	3	165	52	1	0	41	2	32	4	239	61	300	
	23	51	80	7	9	29	9	57	32	144	153	297	
II													
UNIVERSIDADES PRIVADAS (a)													
III													
TOTAL UNIVERSIDADES	376	691	482	42	212	168	73	547	285	1.448	1.408	2.856	
(%) UU. PP. Centros Oficiales / Total Matrícula	93,09	68,74	72,61	80,95	95,75	58,33	84,83	83,73	86,42	73,55	84,80	79,10	
(%) UU. PP. Centros Adscritos / Total Matrícula	0,80	23,88	10,79	2,38	0,00	24,40	2,74	5,85	1,51	16,51	4,33	10,50	
(%) UU. Privadas / Total Matrícula	6,12	7,38	16,60	16,67	4,25	17,26	12,33	10,42	12,08	9,94	10,87	10,40	

(a): No registra la oferta de titulaciones de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y la Universidad Oberta de Catalunya.

UU.PP.: Universidades Públicas.

Fuente: Gerencias de las Universidades Públicas Españolas. Curso académico 2002-2003. Consejo de Coordinación Universitaria. MEC. Curso académico 2001-2002. Elaboración propia.

Cuadro n° 4. OCDE - Gastos en Educación Superior en % del PIB

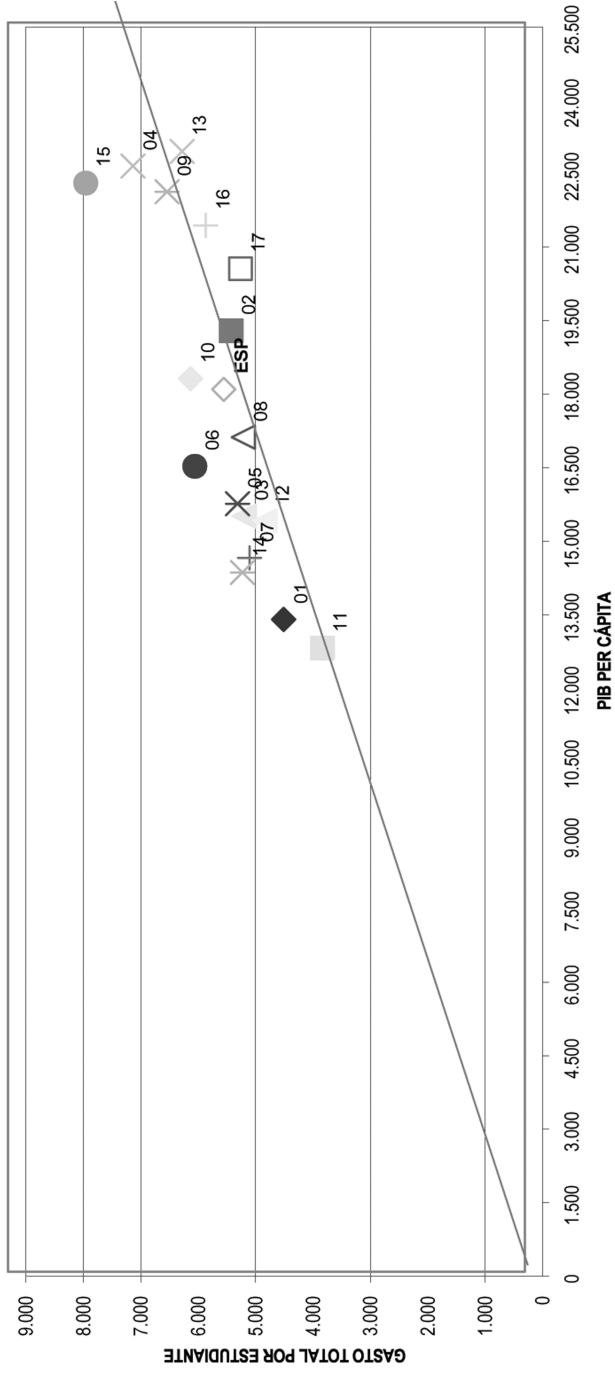
Países	2000			1995
	Público	Privado	Total	Total
Australia	0,8	0,7	1,6	1,7
Canadá	1,6	1,0	2,6	2,3
Dinamarca	1,6	0,0	1,6	1,6
Finlandia	1,7	0,0	1,7	1,9
Francia	1,0	0,1	1,1	1,1
Alemania	1,0	0,1	1,0	1,1
Grecia	0,9	-	0,9	0,7
Irlanda	1,2	0,3	1,5	1,3
Italia	0,7	0,1	0,9	0,8
Japón	0,5	0,6	1,1	1,0
Corea	0,6	1,9	2,6	m
Países Bajos	1,0	0,2	1,2	1,4
Noruega	1,2	0,1	1,3	1,7
Polonia	0,8	-	0,8	0,9
Portugal	1,0	0,1	1,1	0,9
<i>España</i>	<i>0,9</i>	<i>0,3</i>	<i>1,2</i>	<i>1,0</i>
Suecia	1,5	0,2	1,7	1,6
Reino Unido	0,7	0,3	1,0	1,2
EEUU	0,9	1,8	2,7	~
TOTAL OCDE	0,9	0,9	1,7	~

Fuente: OCDE. *Education at a glance* (2003).

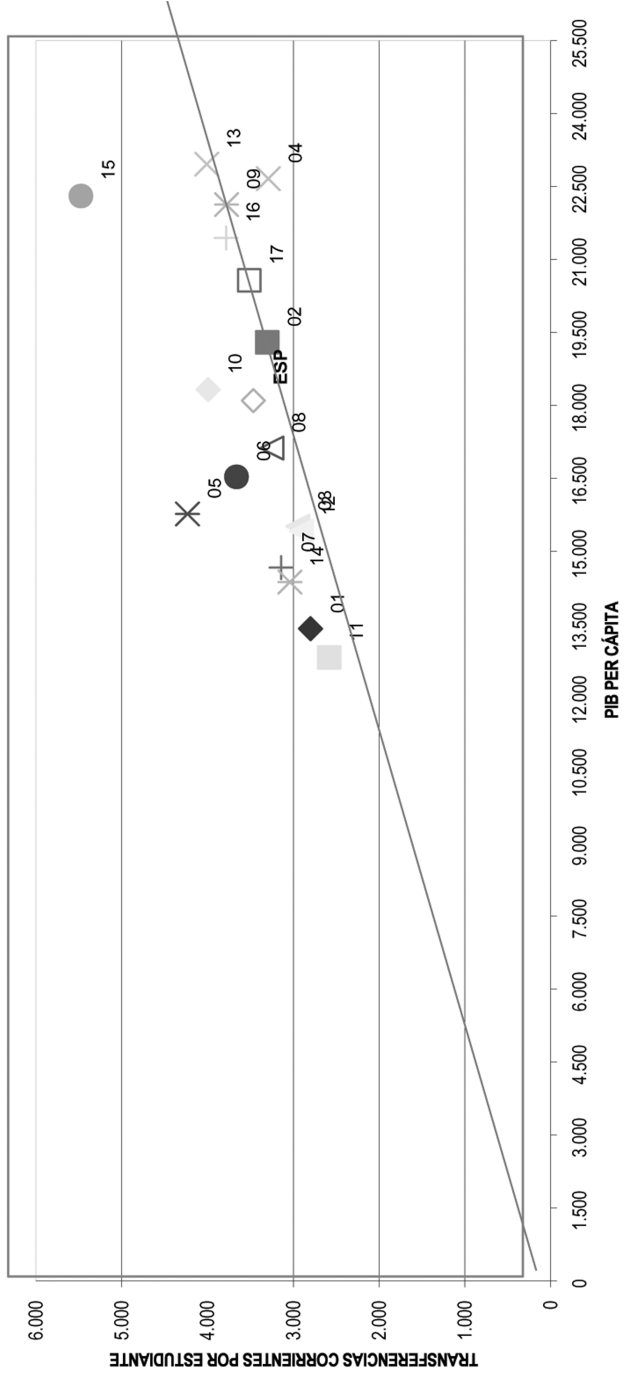
Cuadro nº 5. Detalle por Comunidades Autónomas del total gasto por estudiante, total transferencias corrientes por estudiante y renta per cápita (en euros). Año 2002

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	Gasto Total / estudiante	%s/ España	T.C.A.E./NE	%s/ España	Renta Per Cápita (Euros)
01	U. de ANDALUCÍA	4.201,62	80,19	2.472,66	78,73	13.319,75
02	U. de ARAGÓN	5.111,85	97,57	2.977,42	94,81	19.210,96
03	U. de ASTURIAS	4.888,25	93,30	2.624,93	83,58	15.427,49
04	U. de I. BALEARES	6.822,79	130,22	2.968,17	94,51	22.569,99
05	U. de LAS ISLAS CANARIAS	4.998,14	95,39	3.908,62	124,46	15.680,58
06	U. de CANTABRIA	5.743,04	109,61	3.336,60	106,24	16.441,38
07	U. de CASTILLA-LA MANCHA	4.792,38	91,47	2.819,61	89,78	14.576,30
08	U. de CASTILLA Y LEÓN	4.901,89	93,56	2.926,15	93,17	17.037,47
09	U. de CATALUÑA	6.232,19	118,95	3.455,72	110,04	22.040,50
10	U. de COMUNIDAD VALENCIANA	5.818,92	111,06	3.666,83	116,76	18.230,51
11	U. de EXTREMADURA	3.520,39	67,19	2.254,49	71,79	12.733,28
12	U. de GALICIA	4.526,19	86,39	2.580,61	82,17	15.321,53
13	U. de MADRID	5.967,57	113,90	3.683,20	117,28	22.870,21
14	U. de MURCIA	4.914,39	93,80	2.713,09	86,39	14.273,03
15	U. de NAVARRA	7.639,06	145,80	5.148,77	163,94	22.222,03
16	U. del PAÍS VASCO	5.556,09	106,04	3.459,74	110,16	21.355,42
17	U. de la RIOJA	4.947,67	94,43	3.188,25	101,52	20.482,11
ESP	UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE ESPAÑA	5.239,41	100,00	3.140,56	100,00	18.012,89

DETALLE GRÁFICO DEL GASTO TOTAL POR ESTUDIANTE UNIVERSITARIO Y PIB PER CÁPITA. AÑO 2002



DETALLE GRÁFICO DE TRASFERENCIAS CORRIENTES POR ESTUDIANTE UNIVERSITARIO Y PIB PER CÁPITA. AÑO 2002



Cuadro nº 6. Evolución del origen y aplicación de la financiación neta de las universidades públicas presenciales de España.
Años 1996, 1998, 2000 Y 2002.

- En miles de euros corrientes -

	AÑO 1996			AÑO 1998			AÑO 2000			AÑO 2002		
	Miles de Euros	i ₁	i ₂	Miles de Euros	i ₁	i ₂	Miles de Euros	i ₁	i ₂	Miles de Euros	i ₁	i ₂
I. ORIGEN												
I.1. Pública	3.071.524,82	77,67	0,629	3.436.264,84	73,54	0,618	3.939.031,82	74,73	0,603	4.864.136,47	78,36	0,646
• Compensación de precios públicos de enseñanzas de grado	147.115,27	3,72	0,030	143.751,70	3,08	0,026	192.516,03	3,65	0,029	181.972,30	2,93	0,024
I.2. Privada	849.543,72	21,48	0,174	1.187.434,69	25,41	0,214	1.278.311,72	24,25	0,196	1.290.381,96	20,79	0,171
• Por prestación de servicios de enseñanzas de grado	479.046,20	12,11	0,098	546.419,79	11,69	0,098	529.916,54	10,05	0,081	544.538,79	8,77	0,072
I.3. Patrimoniales	33.357,81	0,84	0,007	48.784,03	1,04	0,009	55.799,41	1,02	0,008	52.895,34	0,85	0,007
TOTAL FINANCIACIÓN NETA	3.954.426,35	100,00	0,809	4.672.483,56	100,00	0,840	5.271.142,96	100,00	0,807	6.207.373,77	100,00	0,825
II. APLICACIÓN												
II.1. Gastos de Funcionamiento	2.991.700,90	75,65	0,612	3.344.956,02	71,59	0,601	3.862.734,38	73,66	0,594	4.555.917,77	73,40	0,605
II.2. Inversiones	799.328,86	20,21	0,164	1.027.978,26	22,00	0,185	1.243.244,46	23,59	0,190	1.395.552,98	22,48	0,185
II.3. Gastos Financieros	88.917,38	2,25	0,018	162.539,02	3,48	0,029	115.930,78	2,20	0,018	165.686,73	2,67	0,022
TOTAL OBLIGACIONES CONTRAIDAS	3.879.947,14	98,12	0,794	4.535.473,30	97,07	0,816	5.241.909,61	99,45	0,802	6.117.137,49	98,55	0,813
III. SALDO PRESUPUESTARIO (I-II)	74.479,21	1,88	0,015	136.910,26	2,93	0,025	29.233,34	0,55	0,004	90.236,28	1,45	0,012

i₁: Expresa la participación porcentual de cada rúbrica financiera sobre los valores de la financiación neta anual.

i₂: Expresa la participación porcentual de cada rúbrica financiera sobre los valores del Producto Interior Bruto Nacional, a precios de mercado.

Fuente: Gerencias de las Universidades Públicas Españolas. CRUE. Elaboración J.H.A.

Cuadro nº 7.- Detalle por Comunidades Autónomas del precio público aplicado por crédito docente a las titulaciones oficiales impartidas en centros oficiales, según opción de matrícula, rama de enseñanza.

Curso académico 2002-2003

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	EN PRIMERA MATRÍCULA				EN SEGUNDA MATRÍCULA				EN TERCERA O MÁS MATRÍCULA			
		SOCIALES Y JURÍDICAS	EXPERIMENTALES	CC. SALUD	TÉCNICAS	HUMANIDADES	SOCIALES Y JURÍDICAS	EXPERIMENTALES	CC. SALUD	TÉCNICAS	HUMANIDADES	SOCIALES Y JURÍDICAS	EXPERIMENTALES

01	U. de ANDALUCÍA	9,10	9,10	9,10	9,10	10,45	10,45	10,45	10,45	13,63	13,63	13,63	13,63	13,63	13,63
02	U. de ARAGÓN	8,22	8,92	10,88	12,85	12,02	12,58	16,22	18,72	17,91	18,73	20,29	24,75	28,53	26,44
03	U. de ASTURIAS	7,58	7,69	11,66	12,02	11,24	10,98	11,45	17,04	16,31	16,55	16,83	25,47	25,65	23,76
04	U. de I. BALEARES	8,19	8,77	10,92	12,20	11,40	12,08	12,81	17,34	16,55	17,89	19,16	23,87	26,01	24,12
05	U. de LAS ISLAS CANARIAS	6,39	8,30	9,23	9,23	9,23	7,03	9,13	10,15	10,15	8,31	10,79	12,00	12,00	12,00
06	U. de CANTABRIA	7,95	7,95	10,25	12,42	11,61	11,68	11,68	14,83	17,59	16,84	17,38	22,33	26,50	24,55
07	U. de CASTILLA-LA MANCHA	7,72	9,26	11,96	11,96	11,96	10,42	12,50	16,15	16,15	17,37	20,84	26,92	26,92	26,92
08	U. de CASTILLA Y LEÓN	8,93	9,26	12,02	12,40	11,58	12,96	13,44	17,44	16,81	19,52	20,24	26,27	26,45	24,49
09	U. de CATALUÑA	7,53	7,53	11,58	11,17	11,17	9,18	9,33	14,14	14,58	13,63	13,18	20,26	20,91	19,56
10	U. de COMUNIDAD VALENCIANA	7,82	7,82	10,09	10,47	10,03	8,60	8,60	11,10	11,51	11,03	11,73	15,14	15,70	15,04
11	U. de EXTREMADURA	7,53	7,65	11,58	11,95	11,17	9,18	9,33	14,14	14,58	13,63	13,18	20,26	20,91	19,56
12	U. de GALICIA	7,32	7,32	10,36	10,36	10,36	7,32	7,32	10,36	10,36	9,14	9,14	12,94	12,94	12,94
13	U. de MADRID	10,98	9,87	12,79	13,20	12,40	13,18	11,84	15,35	15,84	14,88	18,67	16,78	21,75	22,44
14	U. de MURCIA	7,80	9,13	12,01	12,01	11,41	11,32	13,23	17,41	17,41	16,54	16,78	19,82	25,82	24,52
15	U. de NAVARRA		9,26		13,12	13,12	11,11	11,11	15,74	15,74	12,04	12,04	17,05	17,05	17,05
16	U. del PAIS VASCO	10,89	10,89	11,36	11,36	10,89	11,97	11,97	12,49	12,49	14,35	14,35	15,00	15,00	14,35
17	U. de la RIOJA	12,43	12,43	12,04	12,43	11,59	17,61	17,61	17,49	17,61	16,83	26,49	26,35	26,49	24,54
A	TOTAL U.U.P.P. PRESENCIALES	12,43	12,43	12,79	13,20	13,12	17,61	17,61	18,72	17,91	26,49	26,49	26,92	28,53	26,92

U.U.P.P.: Universidades Públicas.

Nota: Las universidades que tengan fijados precios públicos para créditos docentes diferentes a la estructura que contempla este tabla, es decir, disponga de una gama de precios mayor de cinco, adaptarán sus estructuras a esta tipología recogiendo para cada rama el precio máximo que contemplan para las titulaciones ubicadas en cada una de estas ramas de enseñanza igualmente, cuando en una Comunidad Autónoma las universidades ubicadas en ella presenten precios diferentes, se ha recogido en el valor de la Comunidad el precio más elevado de los aplicados por las universidades que prestan servicios en ella. Idéntico criterio se ha utilizado para reflejar el precio de cada enseñanza según opción de matrícula para la referencia agregada del Sistema Universitario Público de España.

Fuente: Gerencias de las Universidades Públicas Españolas. Curso académico 2002-2003. Elaboración propia.

Cuadro nº 8 - Evolución de las magnitudes básicas del comportamiento de las ayudas al estudio del M.E.C.D. a los estudiantes universitarios de las universidades públicas presenciales. Años 1996 a 2003

DESCRIPCIÓN	1996 / 1997	1998 / 1999	2000 / 2001	2002 / 2003	Porcentaje de Variación 2002 / 1996
ESPAÑA					
Total ESTUDIANTES MATRICULADOS (1)	1.340.987	1.367.486	1.316.587	1.252.206	(6,62)
Total DEMANDA DE BECAS M.E.C.D. (2)	(.)	367.713	328.606	310.234	(.)
Total BECARIOS M.E.C.D. (3)	252.825	226.723	218.900	190.011	(24,84)
Total AYUDAS M.E.C.D. (4)	637.972	575.732	571.076	526.328	(17,50)
Total FINANCIACIÓN M.E.C.D. -Euros- (5)	370.903.561	342.908.198	404.393.002	408.896.119	10,24
FINANCIACIÓN MEDIA POR BECARIO -Euros- (6) = (5 / 3)	1.467,04	1.512,45	1.847,39	2.151,96	46,69
FINANCIACIÓN MEDIA POR BECARIO - AÑO 1996 -Euros- (7) = (3 / 1) x 100	1.467,04	1.444,55	1.649,45	1.790,17	22,02
COEFICIENTE BRUTO DE ACEPTACIÓN (7) = (3 / 1) x 100	18,85	16,58	16,63	15,17	(19,52)
TOTAL FINANCIACIÓN / P.I.B.R.p.m.	0,075	0,060	0,061	0,054	(28,00)

Fuente: Gerencias de las Universidades Públicas Españolas . Año 2002. CRUE.

CLAUSURA

Clausura del Curso

LUIS PERAL

Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid

Vicerrector de la Universidad Complutense de Madrid,
Presidente de la Fundación Europea Sociedad y Educación,
Directora del Instituto de Estudios Educativos y Sociales,
Diputado Regional Borja Carabante, Director General de Centros
Docentes, Catedráticos, Ponentes, amigos, señoras y señores,

En primer lugar, es de justicia felicitar a los organizadores, a los ponentes y a los asistentes a este curso, que yo creo han cumplido ampliamente sus objetivos. Los temas que aquí se han tratado están hoy en el debate de nuestra sociedad abierta, participativa, solidaria, y creo que, desde posiciones distintas, hemos avanzado todos en el conocimiento y en los retos que la educación nos plantea en el siglo XXI. Era un debate necesario en el que los ponentes han brillado con un nivel extraordinario; por eso yo quiero lamentar que dos de los que han intervenido, los Catedráticos José Luis García Garrido y Ramón Pérez-Juste, hayan sido excluidos del máximo órgano consultivo en el campo de la educación, el Consejo Escolar del Estado. Creo que se equivocan, se equivoca de manera particular la Ministra, y se equivoca sin duda el Presidente del Gobierno –a quien probablemente ha debido consultar–, al excluir a estas personas del Consejo Escolar del Estado que, aunque pueden aportar posiciones discrepantes, sin duda lo estarían basadas en el conocimiento y en la experiencia. Desde la mía personal sé que muchas veces aporta más el disenso fundamentado en el conocimiento y la experiencia, que el aplauso enfervorizado de los afines.

La educación es para el Gobierno Regional, en primer lugar, una apuesta decidida y firme por una educación de calidad para todos que garantice la igualdad de oportunidades, y apoyada fundamentalmente en la exigencia y el fomento del esfuerzo. Es evidente que la falta de exigencia de hoy en el estudio será para los jóvenes falta de oportunidades el día de mañana; lo que no aprendan los jóvenes durante esta etapa, lo que no se les exija, donde no se fomente el esfuerzo será una fuente de problemas en el futuro a la hora de competir con otros que han tenido más oportunidades y más apoyo económico.

La sociedad de hoy se encuentra sometida a un cambio permanente. Las decisiones individuales que, en uso de su libertad, toman a diario centenares de miles, millones de personas, generan un orden espontáneo en la sociedad que ha de estar por encima de las regulaciones que hacemos los gobiernos, las asambleas y los parlamentos.

En conjunto los padres buscan lo mejor para sus hijos. En la Comunidad de Madrid se observa cómo en los distintos niveles educativos la opinión mayoritaria de los padres se dirige, de una forma implacable, hacia aquellas opciones que ellos consideran mejores. No se trata de valorar en este caso un componente ideológico, sino de una mera cuestión de calidad que se refleja especialmente en la red pública de Escuelas Infantiles donde el coste de cada plaza asciende a casi un millón de pesetas por año. En nuestra intención está el fomentar que otras Escuelas Infantiles tengan una calidad equivalente a la de la red pública.

Pero también es verdad que cuando llega el segundo nivel de Educación Infantil, la Enseñanza Primaria o Secundaria, los padres se están dirigiendo, en primer lugar, hacia los centros concertados. Este hecho constituye un dato, no una opinión ideológica. En Madrid capital, el 67% de los padres a la hora de solicitar un centro para sus hijos de 3 años han elegido en primer lugar un colegio concertado. También es cierto que ahora que hemos adjudicado las “Becas de Excelencia” a aquellas personas que se incorporan a la universidad con un extraordinario expediente académico, el 90% de las mismas han pedido cursar estudios universitarios en una universidad pública. Al final, las personas hoy día saben perfectamente lo que les interesa.

Como ha señalado también en este curso mi colega y amigo Esteban González Pons, Consejero de Educación y Cultura de Valencia, no podemos concebir la sociedad civil como enfrentada al Estado, sino entendiéndola como el modo en que los ciudadanos canalizan su participación en los asuntos que les afectan o que les interesan. Y por eso no podemos admitir el criterio, que algunos todavía sostienen, que “donde no hay un funcionario posiblemente exista un chiringuito”.

Es curioso que algunos quieran relegar a la iniciativa social y a la iniciativa empresarial, elogiadas hoy día no sólo por los miembros del Partido Socialista sino también por los sindicatos en múltiples ámbitos de la vida social y económica por su capacidad dinamizadora y de creación de empleo, a un papel vergonzante y subsidiario en el campo de la educación. La sociedad civil es esencial para el funcionamiento de la vida democrática, pero que no se le ocurra entrar en el coto de la Educación, reservado –como dijo Pilar del Castillo– a la izquierda pedagógica.

Una vez conseguida la plena escolarización, incluso en el tramo de edad de 3 a 6 años, nuestra política en la Comunidad de Madrid es lograr que todo el conjunto de la población adquiriera los conocimientos y los valores que le permitan estar en condiciones de competir con éxito en cualquier parte del mundo. Porque, nos guste o no, vivimos en un mundo global, caracterizado por la movilidad y por la libertad de desplazamientos por motivos laborales, educativos y de ocio.

Estamos firmemente convencidos de que la educación es el mejor instrumento de vertebración y cohesión social; que la libertad y la igualdad de oportunidades en la educación son la mejor garantía para nuestros alumnos. Por este motivo vamos a continuar dedicando cada vez más recursos, aunque también hay que tener muy claro que un mayor presupuesto no implica necesariamente mayor calidad educativa.

En un viaje reciente a Francia organizado por la Embajada Francesa tuve ocasión de apreciar el modelo educativo francés. Tuve la oportunidad de contrastar datos de la OCDE, según los cuales España está mejor que prácticamente todos los países de Europa con respecto al número de alumnos por profesor. Este dato se cumple en la Ense-

ñanza Primaria, Secundaria y en la Enseñanza Superior, donde tenemos menos alumnos por profesor que Francia, Alemania, el Reino Unido, Holanda, los Estados Unidos o Canadá. Creo, sin embargo, que el problema de la educación no se resuelve simplemente acumulando más profesores, sino dando pasos cada vez más exigentes: hacia la calidad, para atender a la diversidad, a las necesidades de los centros y a la igualdad de oportunidades, y con medidas especiales de financiación.

Desde el año 2001, en el que todas la Comunidades Autónomas de España recibieron las transferencias educativas, la Comunidad Autónoma que más ha incrementado su presupuesto en educación ha sido la Comunidad de Madrid, con un 29%; Cataluña, que era una Comunidad bastante similar a la nuestra en muchos aspectos, incrementó en esos años su presupuesto en algo más de un 16%.

La libertad de enseñanza ha sido uno de los objetos de este curso y el que ha motivado más debates. Nuestra obligación como responsables de las políticas educativas es promover las condiciones para que se dé la libertad de enseñanza en toda la Comunidad de Madrid. Esteban González Pons recordó en su intervención que si no hubiese centros concertados, la libertad de educación sólo existiría para quienes pueden pagar un colegio privado y añadió que concertar o no los centros no es una opción política sino una medida que se desprende del Art. 27. de la Constitución. En este sentido, promoveremos en la Comunidad la convocatoria de concursos para construir centros concertados sobre suelo público, con unos determinados requisitos, entre los que figurará el que el 15% de las plazas estén reservadas a alumnos con necesidades educativas especiales o familias en desventaja social.

Recordó también aquí Paloma Martínez, representante y portavoz de Educación Privada en UGT, que la financiación de los centros concertados es insuficiente en todos los módulos. La Comunidad de Madrid, en función de las disponibilidades presupuestarias, estudiará el modo de aumentar la financiación a los centros concertados.

Otro tema que me interesa mencionar es el de la escolarización y el baremo. Hemos pedido la colaboración de todos los representantes de la comunidad educativa para estudiar aquellos aspectos del baremo que hoy no responden adecuadamente a las necesidades de

las familias y que habrá que revisar para su correcta aplicación. Confío en recibir cuantas aportaciones y sugerencias sean de utilidad para analizar las mejores soluciones con vistas a facilitar la igualdad de oportunidades y la atención adecuada a los alumnos, por parte de todos los centros de la Comunidad de Madrid.

Uno de los retos a los que también se enfrenta nuestra Comunidad es la inmigración: desde la Consejería de Educación apoyaremos y fomentaremos el acceso de los inmigrantes a los centros concertados. A este respecto debo decir que el porcentaje de inmigrantes que se escolarizan en los centros concertados es superior cada año. En estos momentos los centros concertados escolarizan aproximadamente el 32% de los alumnos de nuestra Comunidad. Además están escolarizando al 26% de los alumnos inmigrantes. Es decir, en grandes números las diferencias no son muy grandes, aunque no se puede olvidar que, en determinados casos, hay centros concertados que no escolarizan la misma proporción de alumnos inmigrantes que centros públicos próximos. Este hecho puede deberse a diversas razones, y una de ellas que desde luego no cabe descartar, es que hay padres de alumnos de religión islámica que no quieren llevar a sus hijos a un colegio católico y prefieren llevarlos a los centros públicos.

Pero en todo caso, si tuviéramos que fijar la ratio entre porcentaje de alumnos inmigrantes escolarizados en centros concertados y el porcentaje de alumnos de colegios concertados sobre el total, en la Comunidad de Madrid esta ratio estaría en el 0,83%. Por ello, nadie puede afirmar que los colegios concertados no estén cumpliendo su obligación a la hora de atender a los alumnos inmigrantes. No ocurre lo mismo en toda España, por ejemplo, en el País Vasco y Cataluña donde la cifra está próxima al 0,5%. En cualquier caso, seguiremos apoyando y fomentando que los centros concertados sigan aumentando su porcentaje de inmigrantes, y vamos a apoyar todo lo que redunde en la igualdad y diversidad.

Por último y para cerrar mi intervención me gustaría hacer referencia a los tres retos fundamentales que hoy abordamos en el campo de la educación.

El primero, indudablemente, la escolarización de los inmigrantes, al que acabo de referirme. En este sentido la Comunidad de Madrid ha estado a la cabeza de lo que podríamos llamar con carácter general

atención a la diversidad y, muy especialmente con iniciativas novedosas como han sido las aulas de enlace que han permitido que más de dos mil hijos de inmigrantes aprendan rápidamente nuestro idioma y los conocimientos necesarios para poder incorporarse con éxito al sistema educativo. Y digo con éxito, porque quiero poner de manifiesto que tengo una visión absolutamente positiva del fenómeno migratorio en y para nuestro país. Creo que estas personas están haciendo ya una aportación enormemente enriquecedora a nuestra sociedad y a nuestra economía, y que posiblemente cualquier restricción a su acceso ordenado crearía graves problemas en nuestro sistema económico y en nuestro sistema social. Y creo, también, que dentro de muy pocos años los alumnos inmigrantes estarán entre los mejores alumnos del sistema educativo. Muchos de ellos provienen de familias que han tenido que pasar por muchas penalidades, incluso arriesgando su vida, para llegar a nuestro país; familias donde se valora especialmente el esfuerzo y la exigencia, familias que saben muy bien que una buena educación es el mejor camino para la plena integración económica y social en la sociedad europea. Si bien es cierto que la experiencia de otros países no nos ayuda a determinar con precisión cuál es la mejor solución al problema de la escolarización de los inmigrantes, también lo es que el trabajo conjunto y el intercambio de buenas prácticas constituirán medidas muy eficaces para afrontar esta realidad. En este sentido, el Congreso sobre Inmigración y Educación que va a tener lugar en la Comunidad Valenciana el próximo otoño será una buena ocasión para todos de aprender y compartir experiencias.

El segundo gran reto lo constituyen los nuevos desarrollos urbanísticos: por cada nueva vivienda que se construye, es preciso invertir en la edificación de centros educativos entre ochocientas y novecientas mil de las antiguas pesetas. Esto supone evidentemente unos rendimientos presupuestarios que no pueden atenderse con los sistemas tradicionales, ni reservando en exclusiva al sector público la obligación de atender las necesidades de escolarización. Necesitamos nuevas formas de financiación de los centros públicos y la participación de la iniciativa social. Los nuevos barrios, los nuevos PAU, los nuevos consorcios urbanísticos están siendo poblados por personas que viven en otros municipios o en otras partes del municipio.

Son los mismos contribuyentes que financiaban los centros antiguos los que van a financiar los nuevos centros.

El tercer gran reto es la calidad de la educación: la formación de la persona, la promoción de la exigencia reforzando los criterios de evaluación, la formación del profesorado, combatir el fracaso escolar son, entre otros, los ejes fundamentales de nuestra concepción de la calidad. Necesitamos un sistema de evaluación, tal y como ha señalado la Presidenta de la Comunidad de Madrid, que permita a los padres conocer el nivel de conocimientos de sus hijos, con respecto a la media nacional; y también la Administración debe saber qué centros requieren un apoyo especial para mejorar la calidad de su enseñanza. Este planteamiento, contrastado en otros países, figura en la LOCE, en los artículos 95 y siguientes, y también expresamente en el Art. 101, que permite que las Comunidades Autónomas introduzcan sus propios sistemas de evaluación; además, en el punto tercero del Art.101, se obliga de alguna forma a las Comunidades Autónomas a utilizar los resultados de esa evaluación para mejorar la calidad en aquellos centros que requieren un apoyo especial por parte de la Administración. Entre nuestros objetivos también figura el apoyo a aquellos colegios que ahora están afrontando más dificultades de atención a la diversidad, de menor demanda por parte de los padres y mayor rechazo por parte del profesorado y con mayores dificultades para cubrir los puestos de director.

¿Cómo alcanzar estos objetivos? Siguiendo el camino por el que las sociedades modernas en este siglo XXI afrontan los retos: el diálogo, la colaboración y el patriotismo, palabra importante y que a más de uno le causa un cierto resquemor. Cuando nos hayamos marchado todos los que ahora tenemos competencias en educación, se podrán valorar los efectos de las decisiones que hoy hayamos tomado para los jóvenes de nuestro país, procurando que carezcan de excesivos dogmatismos y tintes ideológicos.

Recogiendo las palabras de Paloma Martínez, Secretaria de Educación Privada de FETE-UGT, ha llegado el momento de que entre todos se llegue a un gran pacto por la educación. El futuro de nuestra sociedad, dinámica, plural, solidaria y respetuosa de las libertades depende de ello.

Muchas gracias a todos por su atención.

La Fundación Europea Sociedad y Educación a través de su Instituto de Estudios Educativos y Sociales, organizó en julio de 2004 un curso de verano de la Universidad Complutense de Madrid en El Escorial, con el patrocinio de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

Bajo el título *Educación y democracia* se reúnen las conferencias que allí se pronunciaron, de la mano de prestigiosos profesores y expertos en las distintas materias. Desde una perspectiva interdisciplinar y plural, como consecuencia del estilo de trabajo que orienta la actividad investigadora de la Fundación y de su Instituto, una idea central preside estas páginas: educación y democracia podrían constituir las dos caras de una misma moneda. En ella se inscribirían los desafíos que afectan a ambas: el marco jurídico y constitucional, la adaptación a las necesidades de la ciudadanía europea, las exigencias de inversión y de participación del espacio público y del privado, y el sello europeo que debe caracterizarlas.

La experiencia del trabajo realizado por Sociedad y Educación, en aras a lograr el reconocimiento del papel de la educación en la conquista de más y mejores libertades como garantía de una efectiva igualdad de oportunidades, supone, en la práctica, salud para las democracias, dinamismo para las instituciones, impulso de la participación ciudadana y refuerzo de la cooperación para la conquista del bien común.

