

Libertad, igualdad y pluralismo en educación

ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL (UCM)

CURSO ORGANIZADO POR OIDEL EUROPA



**OIDEL
EUROPA**

INSTITUTO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS Y SOCIALES



Comunidad de Madrid

CONSEJERIA DE EDUCACION

*Libertad, igualdad y
pluralismo en educación*

Libertad, igualdad y pluralismo en educación

ENCUENTROS SOBRE EDUCACIÓN EN EL ESCORIAL (UCM)
CURSO ORGANIZADO POR OIDEL EUROPA



**OIDEL
EUROPA**

INSTITUTO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS Y SOCIALES



Comunidad de Madrid

CONSEJERIA DE EDUCACION

COORDINACIÓN EDITORIAL

Agustín Izquierdo Sánchez
Jefe Servicio de Publicaciones
Mercedes de Esteban Villar
Secretaria del curso *Libertad, igualdad y pluralismo en educación*
Directora del Instituto de Estudios Educativos y Sociales



Biblioteca Virtual
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
Comunidad de Madrid

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: 2.000 ejemplares
Edición: 11-2003

© De esta edición:
Comunidad de Madrid
Consejería de Educación, 2003

© De los textos, cada uno de sus autores.
D.L.: M-46268-2003
I.S.B.N.: 84-451-2592-3

Índice

Presentación 11

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO

Director del curso

I. ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN 17

New Challenges for Freedom of Education.

Competitivy in Education

JAN DE GROOF 19

Identidades colectivas y educación:

el papel de la sociedad civil

JUAN ANTONIO ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA 59

Políticas educativas y libertad escolar

JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ 75

AMPARO MARZAL 91

II. EDUCACIÓN, LIBERTAD E IGUALDAD 101

Concepto pluridimensional del derecho a la educación

ÁNGEL JOSÉ GÓMEZ MONTORO 103

Libertad en educación e igualdad de oportunidades

EUGENIO NASARRE 123

**III. LA EDUCACIÓN COMO FUENTE DE LIBERTADES
Y VALORES CÍVICOS 133**

Pluralismo, relativismo y laicidad en educación

IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA 135

Los actores de la educación y su compromiso moral y cívico

JOSÉ LUIS GARCÍA GARRIDO 143

Responsabilidad ética de la educación

JAVIER FERRER ORTIZ 157

CLEMENTINA DÍEZ DE BALDEÓN GARCÍA 195

**IV. FINANCIACIÓN, PLURALISMO Y CALIDAD
DE ENSEÑANZA 203**

*Modelos de financiación: marco legal para
propuestas alternativas*

JOSÉ MANUEL OTERO NOVAS 205

Gasto educativo y calidad en la enseñanza

FERNANDO GALINDO-RUEDA 241

La financiación universitaria: eficiencia y equidad

MARTA RISUEÑO GÓMEZ 265

V. LA EDUCACIÓN EN EL FUTURO DE EUROPA 287

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO 289

JOSÉ LUIS MIRA 297

RICARDO DÍEZ HOCHLEITNER 305

VI. PALABRAS DE CLAUSURA 315

CARLOS MAYOR OREJA 317

Vicepresidente de la Comunidad de Madrid
y Consejero de Educación

PILAR DEL CASTILLO 323

Ministra de Educación, Cultura y Deporte

Presentación

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO¹

OIDEL EUROPA, organización internacional para el desarrollo del derecho a la educación, con sedes en Madrid, Bruselas y Ginebra y estatuto consultivo ante la ONU, UNESCO y Consejo de Europa, tuvo como objetivo en este curso organizado con el patrocinio de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y que ahora les presentamos en este libro, fomentar ámbitos de reflexión y de análisis acerca del papel que ha de desempeñar la educación en la sociedad actual.

Con esta cita en El Escorial, en el marco de los prestigiosos cursos de verano de la Universidad Complutense de Madrid, el Instituto de Estudios Educativos y Sociales y OIDEL Europa dieron un paso más en el desarrollo de algunos de sus objetivos fundamentales: estudiar todas aquellas cuestiones que ayuden a consolidar el papel de la educación como motor de progreso personal y elemento de cohesión social. Además, quiso poner de manifiesto su disponibilidad para colaborar con las organizaciones internacionales y la administración educativa para impulsar medidas y reformas que favorezcan el pluralismo, la flexibilidad, la responsabilidad de

¹ Director del curso *Libertad, igualdad y pluralismo en educación*. Licenciado en Derecho. PADE por el IESE. Ha sido Consejero Delegado de Fomento de Centros de Enseñanza y, posteriormente, primer Presidente del Grupo Educativo Fomento. En febrero de 2002, es nombrado Presidente de OIDEL Europa, delegación para Europa de OIDEL, organización internacional con sede en Ginebra y estatuto consultivo ante la ONU, UNESCO y Consejo de Europa.

los actores de la educación y para contribuir a difundir la importancia social de alcanzar un ejercicio pleno del derecho a la educación.

Con el título *Libertad, igualdad y pluralismo en educación*, quisimos destacar los valores que fundamentan las políticas y sistemas educativos, convencidos de que, inspirando la educación de nuestras sociedades, sostendrán a la vez los principios necesarios para construir una ciudadanía democrática.

Pretendimos igualmente, con el apoyo de los profesores que se dieron cita durante esos días en El Escorial, animar unos días de reflexión, de análisis y de formación que facilitarán una aproximación generalista a la realidad educativa de manera interdisciplinar, en torno a sus facetas más fundamentales.

A lo largo de estas páginas, se recogen las distintas conferencias que allí se pronunciaron durante una semana que se estructuró en diversas áreas temáticas que, a juicio de OIDEL Europa constituyen los fundamentos básicos de la acción educativa en las sociedades actuales. A aquellas áreas temáticas corresponden los distintos capítulos que ahora les presentamos en este volumen y que introducimos muy brevemente en las líneas que siguen a continuación.

Estas jornadas comenzaron con una aproximación a las relaciones y asignación de funciones que corresponden al Estado y a la sociedad en el diseño y puesta en marcha de los sistemas de educación y formación, en el marco de las actuales transformaciones sociales y de las exigencias requeridas para una adecuada integración de los ciudadanos en la llamada sociedad del conocimiento.

Los conferenciantes que intervinieron en las sesiones dedicadas a *Estado, Sociedad y Educación*, afrontaron algunas de las cuestiones que se suscitan al conciliar libertad de acción y de decisión de los actores con las exigencias de justicia y de igualdad de oportunidades. La conferencia inaugural del curso, impartida por Jan de Groof, destacó la necesidad de replantear los ámbitos de participación, intervención y responsabilidad del Estado y la sociedad en el impulso de nuevas políticas y sistemas de educación y formación, en el marco de una estrategia europea orientada al aprendizaje permanente. El Estado aparece plenamente garante de las libertades fundamentales de los ciudadanos. Éstos, a su vez, deben desplegar en la vida social su compromiso cívico a través de una mayor iniciativa y peso en la actuación social. ¿No será por ello necesaria una mayor intervención en la gestión de la educación por parte de la sociedad

civil? Función de los poderes públicos en relación con la actual sociedad civil y la acción de la sociedad civil desde el análisis de nuestras herencias identitarias, como nos explicó Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona, son el punto de partida de un escenario de relaciones que convergen en la educación, a la que las perspectivas políticas dotan de nuevos significados. Fueron ponentes de esta última consideración, entre muchas otras, José Luis Martínez López-Muñiz y Amparo Marzal.

Conciliar libertad e igualdad en el ejercicio del derecho a la educación desde la perspectiva de los ordenamientos constitucionales y legales, orientó el debate que recogemos en el segundo capítulo del libro. Esta cuestión, a menudo objeto de controversia, atañe a la concepción del derecho a la educación como derecho humano fundamental, donde la dimensión prestación y la dimensión libertad se nos presentan formando parte de manera inseparable del núcleo fundamental del derecho. De ahí su consideración como derecho a la educación en libertad con base jurídica en la Declaración de Derechos Humanos y Pactos Internacionales, y en los desarrollos legislativos y políticas educativas. Nuestra Constitución, en su artículo 27, despliega el haz de libertades educativas que consagran el derecho a la educación. Desarrollos legislativos y políticas educativas fueron objeto de reflexión en las conferencias que pronunciaron Ángel José Gómez Montoro y Eugenio Nasarre.

La dimensión humanizadora de la educación constituyó una de nuestras propuestas más sugerentes por su importante repercusión en la construcción de la persona y en su plena integración social como ciudadano activo, autónomo, crítico y responsable. La dignidad de cada ser humano como fundamento de la tarea educativa nos sitúa de lleno ante la raíz ética del compromiso que todos nosotros, según nuestras diferentes responsabilidades, adquirimos ante el desarrollo integral de todas las facetas de la personalidad humana. En este orden de cosas, ¿cómo entender conceptos tan difundidos –y a menudo mal interpretados o sujetos en ocasiones a la manipulación ideológica–, como el relativismo cultural, la neutralidad, la laicidad y el laicismo, el respeto al pluralismo? ¿Cómo exigir un auténtico compromiso cívico en los educandos sin recurrir a la necesidad de asimilar valores que implican el reconocimiento de un orden moral? ¿Cómo obviar en nuestra herencia europea, que funda parte de su tejido cultural en el sentido de la trascendencia, los conocimientos necesarios que nos permitan entendernos y reconocernos en aqué-

lla, sin que ello implique forzar la libertad de las conciencias? El análisis del derecho a la educación en cuanto fundamento de la ciudadanía pasa en primer lugar por la exigencia de respeto a los derechos humanos. El carácter moral de los derechos humanos compromete a la propia tarea educativa porque en ella se construyen los cimientos éticos de la persona. Las dimensiones antropológica, pedagógica y ética de la educación fueron analizadas desde distintas perspectivas por Ignacio Sánchez Cámara, José Luis García Garrido, Javier Ferrer y Clementina Díez de Baldeón.

La financiación de la enseñanza desde el compromiso por la libertad, igualdad y calidad forma parte inseparable del derecho a la educación en libertad. Una libertad real con la capacidad de configurar sistemas educativos plurales que den respuesta a una sociedad plural, exige hoy en día la investigación de fórmulas innovadoras desde los datos que nos proporcionan muy variadas disciplinas: desde la teoría política, desde el derecho –al verse obligado a conciliar la igualdad y la justicia en los sistemas educativos–, desde el análisis económico “en la interpretación de los costes y beneficios que la educación comporta para una sociedad”, desde la interpretación de resultados que combinan eficiencia y equidad y, cómo no, desde el diálogo político en el que un amplio respaldo pueda garantizar la viabilidad de la financiación de los sistemas de enseñanza a largo plazo. Cómo financiar adecuadamente la educación y el aprendizaje, resulta una cuestión prioritaria para los Estados que reconocen internacionalmente la igualdad de oportunidades en materia educativa. Los poderes públicos deben atender permanentemente a las directrices de la UE para aumentar el gasto público en educación con el fin de conseguir una media adecuada y, no siendo el gasto determinante de la calidad –como se ha puesto recientemente de manifiesto en los estudios realizados por OIDEL–, otros factores vienen a incidir en la excelencia de los sistemas: organización y eficiencia de la gestión educativa, optimización de costes, racionalidad y proporcionalidad de la financiación, evaluación de las políticas, por citar algunos de los tratados a lo largo de aquella jornada. José Manuel Otero Novas, Fernando Galindo-Rueda, profesor investigador del Centre for Economic Performance de la London School of Economics y Marta Risueño, fueron los profesores que presentaron diferentes y complementarias propuestas en esta materia.

Por la tarea específica de OIDEL Europa, tuve la satisfacción de presentar el papel de la educación desde la perspectiva europea, como

elemento estratégico fundamental para hacer realidad la sociedad del conocimiento. Con Ricardo Díez Hochleitner quisimos abordar la construcción de la identidad europea: qué valores fundamentan nuestra convivencia, qué consenso básico justifica la cohesión de nuestras sociedades, enriquecidas por la diversidad de razas, pueblos y culturas. De la mano de José Luis Mira, director general de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa, hicimos algo más cercana la función de la educación en la construcción de un espacio común de aprendizaje en el que el proceso de convergencia europea en materia de enseñanza superior es sólo una parte de los retos, cambios y oportunidades que aún tienen pendientes los sistemas de educación y formación.

Para terminar, quiero recordar en estas líneas a los numerosos alumnos que siguieron con gran interés y mayor participación el desarrollo de estas jornadas. Asimismo, deseo reiterar mi más sincero agradecimiento al equipo de OIDEL Europa por su trabajo en la organización de este curso, a los profesores que nos acompañaron durante aquellos días, a la Universidad Complutense de Madrid y, de manera muy especial, a Carlos Mayor Oreja, Vicepresidente y Consejero de Educación de la Comunidad de Madrid que, además de acompañar a Pilar del Castillo, Ministra de Educación Cultura y Deporte en la clausura de este curso, ha manifestado en reiteradas ocasiones su estima hacia el proyecto que promueve OIDEL Europa.

I

ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN

New Challenges for Freedom of Education. Competitiveness in Education

JAN DE GROOF¹

TABLE OF CONTENTS

I. THE SERVICE-BASED ROLE OF LAW AND EDUCATION IN PROMOTING PERSONAL AND SOCIAL DEVELOPMENT.–II. THE ROLE OF THE STATE IN PROMOTING HUMAN RIGHTS ON EDUCATION: 1. International perspectives. 2. Educational policy and human rights. – III. SHORT HISTORIC OVERVIEW: Monopoly versus Pluralism in the Education Domain. –IV. THE ECONOMIC DISCOURSE DEALING WITH EDUCATION: 1. Introduction. 2. An “Economistic” Dialogue in Education? 3. The Application of Free-Market Principles. 4. Individual “Consumerism”. 5. Freedom of Choice and Parental Rights – Applied to “Vouchers”. 6. Education Pluralism.– V. EDUCATION PLURALISM AND COMPETITIVENESS : The Civil Society, the Government and the Market: 1. Introduction. 2. Notions. 3. “Marketization” and the Private Sector. 4. Government Versus Education Freedom? 5. The Interlink of Education Freedom with other Fundamental Rights. 6. Civic Society. ANNEX: PROJET DE RESOLUTION: *Les garanties constitutionnelles de la liberté d’enseignement dans l’Union européenne (Colloque de Paris OIDEL 15 juin 2002)*.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad de Antwerp y en Filosofía y Derecho Canónico por la Universidad Católica de Leuven, donde elaboró su tesis doctoral sobre el derecho a la libertad de enseñanza. Fundador y Presidente de la Asociación Europea de Derecho a la Educación. Profesor del Colegio de Europa en Bruselas y de la TIAS Business School de la Universidad de Tilburgo en los Países Bajos. Su carrera profesional ha estado relacionada con el mundo académico y con la administración pública. Asesor y Consejero en materia de educación de diversos organismos como el Ministerio de Educación belga, el Centro para los Estudios Económicos, Políticos y Sociales en Bruselas, la Unión Europea, la UNESCO, la OCDE o el Banco Mundial. En su faceta académica, ha sido profesor en diversas universidades europeas. A esta amplia experiencia profesional se añaden más de 130 publicaciones entre libros y artículos periodísticos.

I. THE SERVICE-BASED ROLE OF LAW AND EDUCATION IN PROMOTING PERSONAL AND SOCIAL DEVELOPMENT.

1.– Educational legislation has long been regarded as a convenient system for the codification of conclusions reached during a long process of development.

Education law can also spur on a reform process, establish a legitimate basis for a refurbished educational system and, from a broader point of view, provide a framework for lending support to democratisation - and all the more so when a society reaches a turning point in its history.

This way of considering the matter emphasises the instrumental role the law plays in the democratic development of the state and its ethical implications; the promotion of the basic values of the individual.

It also highlights the social dimension of law-making, which has to invest relations in society with objectivity, legal security, stability and predictability and eradicate arbitrariness, bureaucracy, the unrestrained use of power, subjectivity and irrationality. Irrespective of whether the arbitrariness stems from political, administrative or economic bureaucracy.

The “rule of men” needs to be governed by the “rule of law” and the organising function of law provides a basis for another function, namely the creation of freedom.

2.– Governments do not always have a choice between a “static” and a “dynamic” opinion on the theory of law. Education law of necessity goes beyond the positivistic principles of law whereby the science of law is limited to the knowledge and study of positive (applicable) legislation.

Education law is in fact basically an interdisciplinary science as it calls into play history, political science, political philosophy and, more generally speaking, the different social sciences. This also applies to the kind of government policy-making that helps create laws in a specific sphere, not least education, which has to be considered as one of the most important services for society as a whole and the individuals of which it is composed.

What needs to be discovered in the final analysis, is just how wide the government’s educational responsibilities are as regards educational rights and policy, as these have practical consequences for the enforcement of civil rights.

The two main themes in the educational field (sometimes in the background, at other times in the foreground) are often the role played by the law and the scope of policy-making.

3.– The reform of educational policy has to be considered as the real touchstone for monitoring social developments.

To the fore in this type of assessment, both in recent times and in the past, is the attention paid to providing education to everyone in society, rather than just to a few privileged groups, or to establishing a formal system of egalitarianism (the democratisation of education). The focus is also on the achievement of the right to education in conjunction with other basic rights and freedoms; the right to education as a guarantee and vehicle for other individuals' rights.

A change in policy-making in this field was achieved in various ways in Europe and elsewhere, during the 19th and 20th century and in some countries the change coincided with far-reaching constitutional and political transformations. This evolution is still going on all over the world.

As in any democratic (educational) system, educational legislation has to be seen in the context of the modern debate on striking a policy-making balance between the following opposites: central/local, public/private, uniformity/diversity, general academic education/vocational training. It also needs to be considered in the light of the values it seeks to promote.

Education law also operates at *meso* and *micro* level. What is involved is not only the relationship between the authorities and the educational sector but other forms of legal relationship are also relevant.

In other publications I highlighted some of the directions education law is taking at the different levels of education and analysed the developments in education law and the legal structuring of education².

² Inter alia : DE GROOF J. (ed.), *The Legal Status of Teachers in Europe*, 1995, Acco, Leuven, p. 324; DE GROOF J. and FIERS J. (eds.), *The Legal Status of Minorities in Education*, 1996, Acco, Leuven, p. 435; DE GROOF J. and PENNEMAN H. (eds.), *The Legal Status of Pupils in Europe*, 1998, Kluwer Law International, Den Haag, p. 472; DE GROOF J., (ed.), *Comments on the Law on Education of the Russian Federation*, Leuven, 1993, p. 223; DE GROOF, Jan (ed.), *Educational Policy in Russia and its Constitutional Aspects*, Leuven, 1994, p. 166; DE GROOF J., BRAY E.,

II. THE ROLE OF THE STATE IN PROMOTING HUMAN RIGHTS ON EDUCATION

1. International perspectives

4.– International legal standards will remind us that human rights are universal, individual, interdependent and interrelated. According to the *Vienna Declaration and Programme of Action*, adopted by the World Conference on human rights : “*the international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.*”³

The right on education is clearly a cross-sectoral right: at the same time civil, political, economic, social and cultural.

About 40 documents produced by the United Nations and regional and international institutions are dealing with the right on education.

Recent texts stipulate that “... *States are duty bound (...) to ensure that education is aimed at strengthening the respect of human rights and fundamental freedoms*”; they call for human rights to be included in the curricula of learning instructions. The international community “*considers human rights education, training and public information essential (...) for fostering mutual understanding, tolerance and peace.*”⁴

Most legal doctrine and the concept of the right on education will stress the links between this right, the development of a personality and of the social community and the enjoyment of human rights.

Among most authors there is a general agreement that education :

Education under the new constitution in South Africa, Leuven, Acco, 1996, p. 371; DE GROOF J., MALHERBE R. and SACHS, A., *Constitutional Implementation in South Africa*, Mys & Breesch, Gent, 2000, p. 207.

³ A/CONF. 157/24, § 5.

⁴ *Vienna Declaration*, section I, § 33.

- a.– allows man freely to develop his personality and dignity;
- b.– allows his active participation in social life in a spirit of tolerance;
- c.– respect parents, national values and concern for environment;
- d.– contributes to the development of human rights.⁵

The ultimate basis of the right to education as embodied in the various national and international/constitutional or other legal instruments is the commitment to the dignity inherent in every human being and hence to the development of the human personality. We could also refer to the terminology used in section 9 (1) (2) of the *Bill of Rights* of the Constitution of the Republic of South Africa.

It is perhaps pertinent to bear in mind that this rights belong to the human being as an individual and that the so called “collective” rights are qualified as “functional” rights.

5.– With regard to the objectives of education, the recently published *Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century* stipulated:

“If it is to succeed in its task, education must be organised around four fundamental types of learning which, throughout a person’s life, will in a way be the pillars of knowledge”, and structured his human rights as follows : “*learning to know, that is acquiring the instruments of understanding; learning to do, so as to be able to act creatively on one’s environment; learning to live together, so as to participate and co-operate with other people in all human activities; and learning to be, which proceeds from the previous three. Of course, these four paths of knowledge all form a whole, because there are many points of contact, intersection and exchange among them*”⁶.

Education is a *pre-condition* for human rights. In this respect in literature three obligations of the State are distinguished, related to human rights : “to respect”, “to protect” and “to fulfil”. “The first level is the “obligation to respect”. This obligation prohibits the State itself to act in contravention of recognised rights and freedoms. This means that the State must refrain from interfering with or constraining the exercise of such rights and freedoms. The second level is the “obligation to protect”. This requires the State to take steps –through legislation or by other means– to prevent and prohibit the

⁵ DE GROOF J., *Subsidiarity and education; Aspects of comparative educational law*, Leuven, 1994, p. 460; NOWAK M., *The rights to Education in Economic, Social and Cultural Rights*, Nijhof, 1995, p. 195 e.v.

⁶ *The treasure within*, Paris, 1996, chapter 4.

violation of individual rights and freedoms by third persons. The third level concerns the “obligation to fulfil”. This obligation can be characterised as a programme obligation and implies more of a long-term view.”⁷

All these distinctions illustrate the quite original nature of the rights on education and in its link to the consideration of human rights education. It is therefore worth trying to identify the role of human rights education within the context of the right to education in general and to show how a real human rights culture can be built up maintaining continuity with specific cultural and religious traditions :

“Education in human rights and the right to education should not be studied separately, since education in human rights is part of the purpose of education recognised by international instruments (...) A distinction has to be drawn between education in human rights, law, religion and civic ethics, a part of social ethics, which, in turn, should not be separated from *ethical* training as a whole.”⁸

International expertise will confirm that there is an overall urgent need to introduce human rights education, which must be a State responsibility and the responsibility of educational institutions. It should also be universally implemented which implies in some respect reconsidering the objectives of education and culture.

Partnerships and consultations between the different actors (including international organisations, NGO’s, as well as the media, religious authorities, corporations, trade unions, specific professional bodies such as lawyers, the police, etc.) are essential to ensure that implementation is effective, that the approach is democratic and that ideas are turned into action.

In his review (1998-1999), the “*World Development report*” focusing on South Africa, the Worldbank stressed on the necessity to include mass-movement to basic education and human rights education.⁹

⁷ COOMANS, F., Clarifying the core elements of the right to education in *The right compare about economic, social and cultural rights*, Utrecht, 1995, p. 23.

⁸ Paul RICOEUR mentioned in *The realisation of the right to education, including education in Human Rights*, Working Paper presented by Mr. Mustapha MEHIDI, United Nations Economic and Social Council, E/CN.4/Sub.2/1998/10.

⁹ World Bank, Southern Africa Department, Washington, 1995.

2. Educational policy and human rights

6.– Education policy is a touchstone on how human rights are shaped¹⁰. What could be the most urgent needs of South Africa with respect to education.

One such need is still to address the legacy of apartheid; another (and related) one is to equip new generations of South Africans with the skills required for economic development, job creation and the ability to compete all the present economic environment. This amounts to a challenge to achieve “*equity*” and “*excellence*” simultaneously. What strategies and policies are required to achieve this - especially in the light of financial constraints, the need for structural adjustments and the fact that primary and secondary education fall under the concurrent (national and provincial) powers, focusing on quite similar policies in many other countries and you can deduce them from the constitution.

III. SHORT HISTORIC OVERVIEW: MONOPOLY VERSUS PLURALISM IN THE EDUCATION DOMAIN¹¹

7.– Before the Renaissance in the 12th century, education was a Church matter. With the advent of a commercial and industrial economy (in the sphere of crafts) in the 11th-12th centuries, the merchants and businessmen in the towns discovered the benefits of being able to read and write. By forming the communal authorities, they established a network of elementary lay schools for the purposes of providing education which met the needs of the merchant classes and craftsmen in the towns.

Since the Church had previously had a monopoly of education, the former was opposed to the free market concept for education which was defended by the citizens of the towns. Town-by-town agreements were reached between senior members of the ecclesiastical community and senior members of the municipal community.

¹⁰ DE GROOF, J., MALHERBE, E.F.J. (Eds.), *Human Rights in South African education; From the constitutional drawing board to the chalkboard*, Leuven, 1997.

¹¹ Also based on DE RIDDER-SYMOENS Hilde, Enseignement et pouvoirs à travers les âges, in DE GROOF J., *Subsidiarity and education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, 1994, p. 185-189. See selective bibliographie in this article.

The laicization of education during the Middle Ages can be seen within the context of a general trend towards the *secularisation of society*. Certain areas of the law, which not only included marriage but also social welfare and public health, gradually passed from the members of the Church into the hands of the secular powers. It was only in Catholic countries that, under the influence of the Counter-Reformation, there was a move backwards; or rather the State again transferred areas of public interest to the Church (end of the 16th–17th centuries).

In the Middle Ages, there was not really any distinction between the institutions of the primary school and the secondary school. Since the 12th century (which saw fairly important geographical changes), basic education had been provided in the vernacular. As soon as a pupil knew how to read and write (and perform calculations), he was able to progress to the *Latin school*. The monopoly of the Church on the Latin schools lasted much longer (*monastic, chapterhouse* and *church schools*). It was only in the most commercial and emancipated towns (Northern Italy, the former Netherlands or the current Benelux countries, the Hanseatic towns or the Rhine region) that the municipal authorities or individuals were able to establish schools at secondary level. These schools provided education of a general nature (the seven *liberal arts*¹²).

It was also in the large towns that, at the end of the Middle Ages, private enterprise founded business schools and professional schools for the learning of languages, accountancy, the art of letter writing, etc.

Under the influence of the *Frères de la Vie Commune* and, subsequently, humanist pedagogues and professors, education was made into a professional occupation during the 15th and 16th centuries both with regard to the science of teaching and the organisation of schools.

During the 16th century the private boarding school came into being, which was another type of education that fell between primary and secondary education.

8.– Throughout the Middle Ages, the central power, i.e. the sovereigns, did not play a part in education. It was a matter for the Church, towns and individuals. It was not until the 16th century that sovereigns began to show an interest in education and there were several reasons for this.

¹²The seven liberal arts as defined in the early Middle Ages embrace all the disciplines which a cultivated man was supposed to master.

Firstly, inspired by classical authors, the *humanists* propagated the idea that quality of life could only be improved by the civil and moral education of each individual. And it fell to the State to supply the resources to make it possible to provide this education, particularly by creating and controlling schools.

Secondly, the turbulent era of the *Reform* and the *Counter-Reformation* changed the whole of Christianity into a conglomeration of States which tried to achieve their independence against fairly varied religious backgrounds. The new concept of the State was based on the following format: a single State, a single sovereign, a single political system and a single religion. Religious and moral education was supposed to affirm the authority of the king and the State and persuade subjects to show loyalty and devotion to the monarch. In their struggle against heresy and political dissidence, the sovereigns began to take an interest in educational matters. They knew that educators were often the propagators of “new” ideas and they realised that schools were one of the best ways of indoctrinating and disciplining subjects or, as J Lelièvre wrote:

“From the time that the Monarchy asserts its absolutism, it is concerned with the methodical shaping of hearts and minds”¹³.

Thirdly, the *élite* realised that school education helped to create an industrious and obedient workforce. In fact, the virtues which were most frequently taught were those of duty and industriousness. At the same time, however, the central power was afraid of too widespread a distribution of the practice of reading and writing among the lower social classes. Not only would reading provide a channel for dissident information, but an educated class of craftsmen and workers would no longer be inclined to work hard for derisory salaries. General literacy could upset the social order.

In reality, it was only during the *Age of the Enlightenment* in the 18th century that sovereigns occupied themselves with the matter of school education in a more systematic way and with greater effect, particularly since they began to see the benefits of more widespread education.

In some countries more than in others, they managed to lay claim to areas which had traditionally been reserved for the Church, the

¹³ LELIEVRE J., L'éducation en France du XVI^e au XVIII^e siècle, cited in DE RIDDER SYMOENS H., Enseignement et pouvoirs à travers les âges, in DE GROOF J., *Subsidiarity and education. Aspects of comparative educational law*, Leuven, 1994, p. 185.

communal authorities and even private enterprise. The belief that the State is responsible for the “public good” and that moral, social and professional education play an important role in this became the *Leitmotiv* of the *Enlightenment*. Enlightened despots went further than the sovereigns of the *Renaissance*. They particularly tried to secularise the schools to the detriment of the Church or at least exercise more control over them and regulate and control the organisation and content of school and non-governmental education.

For the first time in history, teacher training and particularly the training of primary school teachers was taken seriously by the central power. Proper ministerial departments were created and the fairly abundant wealth of legislation governing education which dates from this period shows the interest of the sovereigns in these matters.

9.— Particularly in the case of primary schools, governments only made partial progress. In several Catholic countries and particularly in the former Austrian Netherlands, this led to a violent educational dispute. The Church allied itself with the particularist protests of the local authorities and parents who rebelled against the loss of traditional privileges. In Protestant countries, the response was generally less violent since, at the time of the *Reformation*, areas traditionally reserved for the Roman Catholic Church had already been transferred to the secular powers or had been maintained.

However, this does not mean that the difficulties of modernising schools were not sometimes insurmountable. Evidence of this failure is the fact that the system of non-governmental schools was very successful in the 18th century. The social élite was not satisfied with the primary schools or the public colleges or private tutors or governors. Private boarding schools, also called “*maisons d’éducation*”, provided a more “modern” and “à la carte” form of education than the official schools advocated by the State. Well-known boarding schools such as those in Paris, Lille, Brussels, Cologne and elsewhere, had an international clientèle. As it appeared impossible to prohibit such schools, the sovereigns had to be content with certain forms of control.

The French *Revolutionaries* were even more keenly aware of the bonds which existed between the political and social structures and school education. The citizen, “the new man”, had to be trained using appropriate methods. They particularly emphasized the “right to instruction” which had to be ensured by the public authorities and

provided by staff who were employed, paid and supervised by the State. In brief, they developed ideas which had already to a large extent been formulated by the *Enlightenment*.

It was consequently only from the 19th century onwards that the pedagogical and educational concepts which had been elaborated during the *Enlightenment* were systematically applied and developed. Well, if we can still talk about general aspects before 1800, the *nation States* of the 19th and 20th centuries “nationalised” school education to an ever greater extent. It is certainly still possible to discern general trends in different countries, including the belief that social and economic development is dependent on the availability of education to as many people as possible. It follows that education has to be compulsory and, consequently, instruction available to everyone.

Since the history of education is also “nationalised”, there isn’t any overall picture of the history of schools at a European level available. It is only in the case of the universities that such a picture is in the process of being formed. Unlike in the case of primary and secondary education, the sovereigns have since the beginning been interested in the universities and have been involved in university matters.¹⁴

10.– For historical and religious reasons, in African education systems, formal non-governmental education existed long before the first government schools.¹⁵

In terms of funding, the metropolitan governments provided substantial grant-in-aid subsidies to missionary schools before independence. Non-governmental schools were nationalized through legislative action in the Central African Republic.

Even when private (missionary) schools were approved they had to comply with strict government regulations and were considered a temporary phenomenon. The most effective means of the government

¹⁴ RUEGG W. and DE RIDDER-SYMOENS, H., *A history of the university in Europe, Volume 1: Universities in the Middle Ages*, Cambridge, 1992; RUEGG W. and DE RIDDER-SYMOENS, H., *A history of the university in Europe, Volume 2: Universities in Early Modern Europe (1500-1800)*, Cambridge, 1996.

¹⁵ Bray, Mark., *The private costs of public schooling*, IIEP/UNESCO, 1999, Paris; Chapman, D.W., Mahlk, L.O. and Smulders, A.E.M., Pergamon, Paris; CheDIEL, R.W., SEKWAO, N. and KIRUMBA, P.L., *Private and community schools in Tanzania (Mainland)*, IIEP/UNESCO, 2000, Paris; COHN, E. and GESKE, T.G., *The Economics of Education*, Pergamon, 1990, Oxford.

control over non-governmental schools was through teachers recruited and paid by the government. Regardless of management, the government approved non-governmental schools had certain common standards, followed the same syllabi and prepared students for the same examinations. The post-independence period was also a time of rapid development of community schools, mostly in suburban and rural areas. The communities and PTAs who set up these schools expected the governments at a later stage to intervene and take care of the school management. On the contrary, some governments, for example in Kenya, successfully encouraged a greater community role in education development.

IV. THE ECONOMIC DISCOURS DEALING WITH EDUCATION

1. Introduction

11.— Unequivocally, a great influence on the design of educational policy including outlines for financing mechanisms has come from the multilateral organisations¹⁶, particularly from the EU and the OECD. With respect to this, the question is now also being posed “how the public sector could use and make use of performance contracting”¹⁷ and how “*New Public Management*” can be integrated in the social, welfare and education sector.¹⁸

The OECD for example will certainly be on its guard against coming across as being too patronizing and will continue systematically to point out national differences. For example:

“The question of which model is better is a natural one, but not entirely appropriate. Each education system is a working system, which to a greater or lesser degree has satisfied the requirements of its society. The different “models” represent a long history of decisions taken nationally and are subject to a certain inertia that makes it difficult to introduce substantial changes over night, if for no other reason than that some features of the system are often subject to negotiation in the framework of collective bargaining agreements.

¹⁶ Cfr. DE GROOF J., The Overall Importance of Education Law, in *Subsidiarity, ibidem*.

¹⁷ OECD, *Performance Contracting*, Puma/PAC(99)2, Paris, 1999.

¹⁸ CLARKE J., et al *New Managerialism, new Welfare?*, Sage, London, 2000.

The success of a model may depend on less quantifiable characteristics of the education system, such as the teaching methods used or the extent of remedial help available".¹⁹

The question posed is whether such a conclusion will still be correct in view of educational policy becoming significantly more international in character.

2. An "Economistic" Dialogue in Education?

12.— It would be incorrect to simplify the discussion on this matter into a mere application of "economism"²⁰ that seems to have characterised educational policy over the past few decades. "Economism" means that, more than ever before, educational policy will be determined by financial and economic considerations²¹.

Naturally, it can hardly be denied that the terminology employed has become noticeably "economistic": "*accountability*", "*effectivity*", "*efficiency*", "*management*"...

Additionally, education is being regarded—continually and explicitly— as a tool for dealing with unemployment, above all in the Member States of the *European Union* where economic dialogue continues to dominate in *community* programmes and standardisation.

The restructuring of higher education throughout all of Europe²², as delineated by the *Bologna Declaration: "The European Higher Education Area"*—and that will be revamped in the United Kingdom—, takes the premise of promoting "*employability*" and the "*competitiveness*" of tertiary education in Europe in relation to the "market" in the USA and Japan.

Such a one-sided premise is not without its critics²³; it characterises changing attitudes also in the minds of rectors and the acad-

¹⁹ OECD, *Education Policy Analysis 1997*, CERI, p. 24.

²⁰ CALDWEL B.J., *Paradox and Uncertainty in the Governance of Education*, in BAERE H., BOYD L. (eds.), *Restructuring School: An International Perspective on the Movement to Transform Control and Performance of Schools*, London, The Falmer Press, 1993, p. 160 et seq.

²¹ WIELEMANS W., *Educational policy in EU countries. Facts, trends and critical interpretation*, The Catholic University of Leuven, 1997.

²² Already signed by more than 40 ministers on behalf of their governments.

²³ DE GROOF J., *On "the European Higher Education Area" after the Bologna Declaration of 19 June 1999*, *European Journal for Education Law and Policy*, nr. 2, 1999, p. 77-79.

emic leadership who had reticently received documents from the European Commission and had rejected them as being too economic in inspiration.

3. The Application of Free-Market Principles

13.– On the other hand, there appears to be a general consensus about the necessity to incorporate the principle of “*accountability*”, for example as a principle of proper management and as a duty of responsibility for spending government resources but also for the *right of participation* that goes hand-in-hand with this and, more particularly, *consumer and parental rights*. And until no division on this matter should appear to exist between ideological leanings or between “conservatives” and “progressives”²⁴.

Furthermore, virtually all democratic regimes placed emphasis on accountability and autonomy (more independence) of and for educational institutions. Both the need for objective and transparent budgetary techniques and, from one point of view, also for more freedom *in* education and freedom of education led simultaneously to both greater *flexibility* in educational management and *competitiveness*²⁵.

Therefore, the duty of responsibility (“*accountability*”) to the government and to public opinion should also have led to a decrease on the traditional influence of central administration and the teaching unions. Sometimes, however, it appears that State control has been somewhat “redeployed” and that the unions are now doing their utmost to expand their influence at a decentralised level.

Together with the degree to which *quality criteria* are met, it is “*consumer choice*” that leads –in some countries, at least– to the mostly superficial *ranking* of schools²⁶, to a kind of “*marketing*” of the education sector and even to a certain sort of student (group) selection.

The “*value for money*” approach demands an explanation from the authorities on other policy objectives: equal opportunities for stu-

²⁴ HUSEN T., TUIYMAN A., HALLS V.D. , (eds.), *School in Modern European Society*, Oxford,, Pergamon Press, 1992, p. 44 et seq

²⁵ GLENN, Ch and DE GROOF, J., *Finding the Right Balance, Freedom, Autonomy and Accountability in Education, Volume II*, Utrecht, Lemma, 2002, p. 350.

²⁶ And, consequently, no longer solely concerning universities, polytechnics and colleges of higher education... In the United Kingdom, these rankings are customarily published in the national press and larger regional newspapers.

dents, the democratic right to quality education for all, extended care, attention given to minorities.

The international and national agendas are now governed by the question concerning which limits to set with respect to the one-sided economic vision on education. It cannot be denied, of course, that education also constitutes a type of economic *goods*, “*a service*” which comes under general free market principles – as set out by the European Community – as far as the Member States of the European Union are concerned.

At the same time, one of the Convention’s points for special attention – compiled by the European Summit of Laken (2001) and following the “Treaty of Nice” (2000) in preparation for a “European Constitution” – appears to perpetuate the existence of education as “*cultural goods*”. To safeguard these cultural goods, protective measures can be taken that are on bad terms with the free market principle. However, this does not mean that commercialisation of and competition between the education on offer has to be ended, taking the hypothesis that this might be considered in the first place. Instead, it is a challenge of uniting the “*enterprise culture*” with the “equal right to education” that has to feature in a democratic educational regime.

4. Individual “Consumerism”

14.– However, several other points within education and on the right to education are fairly directly, and sometimes rather one-sidedly, connected with the “economistic” dialogue on *efficiency*.

Martin Cave takes the view that financing techniques in the education sector, such as vouchers, is the application of “*allocative efficiency*”, and he supplies the following description:

“This means ensuring that the overall structure of output and the matching of individual consumers to particular services are in the public interest. In the standard situation of well informed consumers exercising individual preferences, this objective is best achieved by allowing consumers to exercise a full degree of choice over a large range of options – leaving them to decide not only which particular good or service to buy from a given range, but also to determine their overall allocation of spending across different types of service”.²⁷

²⁷ CAVE M., Voucher programmes and their Role in Distributing Public Services, *OECD Journal on Budgeting*, OECD, 2001, p. 63.

Of particular interest, too, is the question concerning the degree to which competition can produce socially corrective results, and whether this one-sided economic or market-led approach also simultaneously targets social inequalities.

Martin Carnoy argues along the following lines:

“Thus introducing competition between schools may actually exacerbate inequalities in the educational system.”²⁸

Edwin West had argued conversely in his report that competition would contribute to a right to choose for lower income groups²⁹. Carnoy’s reply:

“West would limit vouchers to low-income families and restrict privatisation to the poor as a means of equalizing an otherwise unequal system. This is a good answer to the distribution of choice problem, but it does not address the question of effectiveness”.³⁰

15.— The material difference clearly lies in the destination of the credits or tax benefits. Both in the case of *vouchers* and *tax credits*, the resources are not intended for schools but for parents. *Parents* are financed directly in the case of vouchers; in the case of tax credits, *parents* receive the tax reduction immediately.

*Education “cheques”*³¹ are then used in a competitive education “market”. Neville Harris describes vouchers as follows:

“The idea behind a voucher system is that the consumer can “purchase” a place at the institution of his or her choice up to the nominal value of the voucher. Some versions of this principle recognise the consumer’s right to supplement this amount and use the voucher in purchasing a place at an independent school”.³²

One of the principal ideas behind *vouchers* remains that families themselves must take the initiative and become organisers of education. European ideas are more critical on the subject: the parents are without a doubt interested parties but do not usually have the professionalism at their disposal to arrange education themselves.

²⁸ CARNOY M., Is Privatisation through Education Vouchers really the Answer?: A comment on West, *The World Bank Research Observer*, vol. 12, no 1, p. 113.

²⁹ WEST E.G., *Education vouchers in practice and principle: a world survey*, February 1996.

³⁰ *Ibidem*, p. 114.

³¹ See also OIDEI, Qu’est-ce que le chèque scolaire?, ‘*Working Papers*’, 1996, 17 p.

³² HARRIS N., *Law and education: regulation, consumerism and the education system*, London, 1993, p. 15.

16.– Educational institutions can rely on continuously awarded, usually based on objective parameters, financial transfers from the State, which must guarantee their quality of existence as long as the school's governing body complies with all the standards.

For that reason also, the “*regulated competition model*” is, as it were, a characteristic of several educational systems in Europe as compared to the “*model of non-regulated competition*” and the “*model of planning by the public authorities*”, in line with the distinction made by the European Commission³³.

In any event, the majority of education regimes comply with the characteristics of this “*regulated competition model*” and, particularly –to a greater or lesser degree–, with the guaranteed regime of “parental choice of school”, meaning that parents can enrol their child at their preferred school from among a reasonable selection. This implies, among other aspects, the existence of a plurality of schools –do remember that the European Court determined “*external pluralism*” as the chief character of European human rights dealing with education–, free or quasi free entrance so that fees do not distort competition between schools³⁴, the existence of facilities –particularly of public transport, relevant information– so that education can be followed in similar circumstances.

Another characteristic of this model seems to be the homogeneity of the “product”³⁵ and the distribution system that encourages schools to enrol the maximum number of pupils³⁶.

17.– Both the competitive European model and the system of *vouchers* carry the same risk, these being that the social equality of students and parents do not receive sufficient chances. Studies also show that democratisation of education has not yet been completed in Europe despite significant social provisions for the less well-to-do classes. Choice of courses of study and schools are still determined to a considerable degree by social status. Schools shift standards, taking their student public into account and operate open

³³ European Commission, Education and Culture, Socrates Program, ‘*Key Topics in Education in Europe, volume 2, Financing and Management of Resources in Compulsory Education. Trends in national policies*’, Luxemburg, 2000, p. 285-286.

³⁴ And that no school acquires a competitive advantage because its fees are lower or higher than those of others.

³⁵ State regulations determine the overall curriculum, education aims and targets, the education principles with which all schools are expected to comply...

³⁶ European Commission, *ibidem*, p. 285.

or veiled selection mechanisms. Opposite the “elite schools” there are schools that sometimes even become ghettos for young people *at risk* or who are educationally disadvantaged.

Therefore, the government should take into account a diversified range of indicators in order to design a morally and socially responsible distribution model of financial resources and of *output*-criteria that does not conflict with the school’s socialisation task.

Ultimately, the educational establishment must also be judged on the degree in which the equal opportunities for all are aimed at and achieved.

With this in mind, the *Czech and Hungarian experiences* are relevant³⁷. The centrally planned system was abandoned and replaced by a school and a financing system that allocate public funds according to the number of students enrolled in a school. Accredited non-state schools, private and religious, are also eligible for government subsidies. Research, conducted by Filer R. K. and Münich D.³⁸, showed that non-state schools emerged at locations with excess demand and lower quality state schools, and that the competition from non-state schools created incentives for state schools: state schools slightly improved the quality of educational inputs used and significantly improved their output, quality of graduates. As concerns the technical schools, they concluded that non-state schools react to regional labour market conditions in terms of technical premium and unemployment rate; such reactions to markets signals were not found by state schools.

5. Freedom of Choice and Parental Rights – Applied to “Vouchers”.

18.– Parents and students are indeed also described in the literature as “consumers”. “Consumers” who should be regarded as full citizens who stand for full opportunity of choice, this means a right made financially possible by the community to choose the type of school that optimally meets with the family’s educational and ideological options.

³⁷ See also *infra*.

³⁸ Supported by a grant from the Social Consequences of Economic Transformation in East Central Europe program of the Institut für die Wissenschaften vom Menschen, Vienna; the data survey was supported by PHARE and the National Council for East European and Euroasian Studies, October 2000.

Neville Harris brought this to mind saying that “choice” is the central element in every concept of “*consumerism*”. “*Consumerism* in relation to public services is a more diverse concept than it is in the context of a private enterprise market system”³⁹.

Following a literary study, he decided that “choice” was also a key element in the “education public service”, together with access, information, representation and redress. Consumer choice is, of course, not the only “driving force behind the allocation of resources” since public investments also follow political and social policy.

It is not for reasons of international and national law alone that state *monopolies* are fundamentally wrong. It goes without saying that they do not correspond to the *diversity* in available education that makes the right to choose possible. The government must not put itself in the place of parents in order to limit such a personal right to choose, even if it appears from comparative policy and legal perspective that the authorities must be vigilant that the educational needs of all children are safeguarded⁴⁰ – in other words, also those who go for a *neutral, pluralistic governmental* school and those who do not like the existing *denominational schools* for example.

This offer of “free” schools will also intrinsically respect the fundamental democratic values of the country and the international community and will help to make the “socialisation” of young people possible.⁴¹

The implementation of these principles does appear to be determinant, in a sense the relevant “*condition*” when posing the question about *vouchers* and, furthermore, about “*tax credits*” as well.

One of the differences between the American and European approaches is that *vouchers* (just as *tax credits*) serve as a strategy to break through state monopolies or *quasi-monopolies* – as was also the case in Central and Eastern Europe – and thus (indirectly) to help finance non-governmental education. The point of view according to which *vouchers* aim to “*privatise*” education to a certain degree appears to be even more significant.

³⁹ HARRIS N., *Law and education: regulation, consumerism and the education system*, London, 1993, p. 9 et seq.

⁴⁰ GLENN, Ch and DE GROOF, J., *Finding the Right Balance, Freedom, Autonomy and Accountability in Education, Volume II*, Utrecht, Lemma, 2002, p. 350.

⁴¹ MINOW, M. Partners, *Not Rivals, Privatization and the Public Good*, Boston, 2002.

6. Education Pluralism

19.– The context within which the discussion concerning the freedom of education is taking place is influenced directly by the degree to which educational pluralism has already been achieved. In virtually all European countries, or, at least, the Member States of the European Union, the principle of educational freedom is set down in a regulatory context and systems of subsidies exist in the majority of countries⁴². The salaries of non-governmental schools are paid by public authorities in half of the countries of the European Union. A varied system of subsidisation exists with respect to operational costs and those linked to capital (purchase, rental and maintenance of buildings). Only in Italy and Greece there is no consistent system of finance for independent schools (most denominational and other schools owned by churches or trustees in England, Wales and Northern Ireland are publicly funded as part of the public sector). G.J. Leenknecht rightly concludes that the subsidisation of non-governmental schools can be referred to as a “common constitutional principle or tradition” within the European Union⁴³. In several countries, the co-existence of educational networks was legitimised by the constitution maker not only through the exercise of fundamental freedoms but also through quality care: each monopoly suffers loss of quality⁴⁴.

It could be decided that vouchers are not necessary in the degree to which the offered pluralism has been established in law and in terms of policy in the country concerned.

As already indicated, it should also be pointed out that the Church-State relationship also differs substantially, a fact that is so crucial for education: Europe *versus* America. Although several symptoms can be acknowledged for the “*Wall of Separation*” in the United States appearing to be imperfect, it should be stated, nonetheless, that positive collaboration and/or support between church(es) and the authorities is a characteristic feature in almost all the countries of continental Europe. Also involved in this is *the positive attitude* –to a greater or lesser degree, of course⁴⁵ – of the State and/or

⁴² See below.

⁴³ LEENKNECHT G.J., *Vrijheid van Onderwijs in Vijf Europese Landen*, Deventer: Schoordijk Instituut, 1997.

⁴⁴ DE GROOF J., *De overheid en het gesubsidieerd onderwijs (Les pouvoirs publics et l'enseignement subventionné)*, Brussel, 1985, first chapter.

decentralised public administration with respect to denominationally and ideologically or philosophically based governing bodies of schools and schools based on a specific educational vision (Steiner, Decroly, Yenaplan, Montessori, Davidoff...).

V. EDUCATION PLURALISM AND COMPETITIVENESS : THE CIVIL SOCIETY, THE GOVERNMENT AND THE MARKET

1. Introduction

20.– Education freedom could overpass rival educational theories, steering individual development (f. eq. liberalism) and collective development (f. eq. Marxism), aiming to combine both aspects of human welfare, learning (human development) and choosing (human freedom).⁴⁶

Once government was conceived in terms of an optimal management of a territory and its population, Ian HUNTER argued that it multiplied into a number of domains, each increasingly controlled by its own expert personnel.

“These were the circumstances in which, during the eighteenth century, statesmen and bureaucrats in a State like Prussia, first began to propose the building of a State school system : as a means for the mass moral training of the population with a view to enhancing the strength and prosperity of the State and thereby the welfare of the people.”⁴⁷

⁴⁵ GLENN, Ch and DE GROOF, J., *Finding the Right Balance, Freedom, Autonomy and Accountability in Education, Volume I*, Utrecht, Lemma, 2002, p. 624.

⁴⁶ BOWLES and GINTIS commented the “liberal educational theory” (AMY GUTMANN, *Democratic Education*, Princeton, New Jersey, 1987 and id., *Liberal equality*, Cambridge, 1980): “... Liberal educational theory justifies schooling as a form of domination in which the freedom of the student is subordinated to an institutional will. An adequate conception of human nature must recognise that learning occurs through the exercise of freedom. Such a concept allows the fulfillment of the liberal vision and corresponds to the notion of progressive social change as the full democratisation of social life”, ‘Can there be a liberal education in a democratic society?’, in GIROUX H.A., McLAREN P.L., eds., *Critical pedagogy, the state and the cultural struggle*, New York, 1989, p. 24.

⁴⁷ HUNTER I., *Assembling the school*, in BARRY A. e.a., *Foucault and Political Reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, UCL Press, 2001, p.148-145.

Under the Reformation and the Counter-Reformation the churches had begun to develop their own school systems independently of the State, as instruments of massive campaigns to christianise and “confessionalize” the daily life of the laity.

In the political reasoning that in some countries began to be formulated after the Second World war, it was seen as the responsibility of political government to actively create the conditions within which entrepreneurial and competitive conduct become possible. Political scientists seem to suppose that a “revived communitarism couples an emphasis on individual responsibility with a critique of the all-powerful State”.⁴⁸

Several studies suggest a “retreat from the State”, a “degovernmentalisation of the State”⁴⁹, but certainly not a “degovernmentalisation” *per se*. What has been at issue has been the design of techniques that can produce a degree of “autonomisation” of entities, a “responsibilisation” and “empowerment” to sectors and agencies distant from the centre. Public authorities seek –from Finland to Australia, advocated by political regimes from left and right– to employ forms of expertise in order to govern society at a distance without systematic resource to any direct forms of repression or intervention.

Governments conceive “social actors” in new ways as subjects of responsibility, autonomy and choice and seek to act upon them through shaping and utilising their freedom. This leads to a so called “pluralisation” of social technologies and governmental activities: quasi-autonomous non-governmental organisations have proliferated, taking on regulatory functions.

Moreover, the enhancement of the powers of the client as customer specifies the subjects of rule in a new way: as active members of society, seeking to “enterprise themselves”, to maximise their quality of life and those of their relatives through acts of choice, “according their life a meaning and value to the extent that it can be rationalised as the outcome of choices made or choices to be made”.⁵⁰

In most European countries, state subsidies for non-governmental schools are an important means to realize an educational system which

⁴⁸ BARRY A., e.a., *ibidem*.

⁴⁹ Or a “de-statisation of Government”?

⁵⁰ ROSE N., Governing the enterprising self, in HEELAS P., MORRIS P. (eds.), *The values of the enterprise culture: the moral debate*, London, p. 141 e.v.; id., Governing “advanced” liberal democracies, in BARRY A., *op. cit.*, p. 55 e.v.

meets the needs of parents and pupils. The underlying idea is that the parents themselves, or social structures and organizations, bear part of the responsibility for the educational system as they establish and manage non-governmental schools. Without financial support by the state, it often proves to be impossible for private institutions to join the responsibility of the state. In that sense, state subsidies are a logical consequence of the realization of the educational rights and freedoms.⁵¹

21.– As can be surmised from the preceding paragraphs, the non-governmental school has never been absent from the educational debate, in any case.

Various socio-political theories can be cited that take a view on independent schools. Thus Herman AVENARIUS strikingly defined the following propositions.⁵²

It is essential that through independent schools both the concept of freedom in educational provision and the pluralism of the education provided is guaranteed or fostered. For the sake of freedom

⁵¹ GLENN, Ch and DE GROOF, J., *Finding the Right Balance, Freedom, Autonomy and Accountability in Education, Volume II*, Utrecht, Lemma, 2002, p. 350. Other aspects are further analysed in this volume: *Competitiveness and Globalisation, Responsibility and Decentralisation, Cost-effectiveness, the Notion of 'independent' school*. On other aspects, a wider attention is paid in following chapters: *Legal Framework of the Freedom of Education, Subsidisation of non-state schools, Autonomy and Accountability*.

⁵² "Dem *Etatismus* gleich welcher Prägung erschien sie stets als Fremdkörper, als Gefährdung der Allzuständigkeit des Staates, auch und gerade im Bildungswesen. Teilweise wurzeln die Bedenken gegen die Privatschulen, die ganz überwiegend in kirchlicher, vor allem katholischer Trägerschaft geführt werden, in läizistisch-antiklerikalen Überzeugungen; damit mag es zusammenhängen, daß der politische *Liberalismus*, der nach seiner Staatsauffassung die Privatschule an und für sich befürworten müßte, ihr vielfach mit Vorbehalten begegnet ist. Überdies haben *sozial-reformerische Bewegungen*, für die die öffentliche Schule ein wichtiges Instrument der sozialen Integration von Schülern unterschiedlicher Schichten und Weltanschauungen ist, die Privatschule häufig wegen ihrer tatsächlich oder vermeintlich desintegrativen Tendenzen abgelehnt. Ein Umstand, der zusätzlich Widerspruch gegen die Institution der Privatschule zu erregen pflegt, ist der *privatkapitalistische Charakter* mancher Privatschule, durch den Kinder aus wohlhabenden Familien privilegiert werden. In neuerer Zeit wird die Sorge laut, daß das öffentliche Bildungsangebot mit verbreitetem Stundenausfall, überfüllten Klassen, Ausländerkindern, überforderten Lehrern und Schülern angesichts der mit den von diesen Schwierigkeiten weniger betroffenen Privatschulen Schaden nehmen könne.", in AVENARIUS, Hermann, *Schulrechtskunde*, Luchterhand, 4. Aufl. 2000, S. 197 bis 198.

of choice indeed –itself founded on the principle of tolerance as well as ideological and philosophical principles of non-discrimination⁵³–, no educational monopoly from the state or influence of the church can be justified within the democratic order.⁵⁴

The country report of *Ireland* f.g. does show a clear move towards more pluralism in education and new mechanism of parental choice. And the next finding of the pilote publication on Education law in Ireland by D. GLENDENNING is still quite relevant for other European education systems or alternatives to traditional school systems:

“Parents may exercise their right to educate their children at home, as a small number of families have opted to do, or they may send their children to non-governmental schools or to schools recognised or established by the State, if these exist. As we have seen, parents have traditionally exercised their constitutional right to educate through the agency of the churches who did not, until recently, include parents in their management bodies. While constitutional theory bestows a wide choice of school on parents, in practice, parental choice is extremely narrow as few alternatives exist to the traditional denominational school. Evidence is now emerging that some parents are seeking alternatives to the traditional denominational schools for their children.”⁵⁵

2. Notions

22.– Up until now, non-governmental education has usually been considered as more a consequence of history, traditions, religion and culture of individual countries rather than as a well-defined and customized area for policy and research. Legislation in countries across the world is so different in this respect that the same types of schools are called either “public” or “private” depending on who you talk to, and the variety of terms one comes across include: non-public, non-government, non-state, and independent schools.

The definition commonly used is that “private” education institutions are not operated by a public authority, but are controlled and

⁵³ DE GROOF J., De bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen – Een inleiding, in ALEN A., SUETENS L. P., Zeven knelpunten na zeven jaar staats-hervorming, Brussels, 1988, pp. 239-331.

⁵⁴ DE GROOF J., *Droit à l'instruction et liberté d'enseignement*, 1984, Brussels, p. 254.

⁵⁵ GLENDENNING D., *Education and the Law*, Butterworths, Dublin, 1999.

managed by a private body or board of governors not selected by a public agency or elected by public vote. Non-Governmental Organizations (NGO's) or associations, religious bodies, special interest groups, foundations, or business enterprises, on either a profit-making or non-profit-making basis may operate non-governmental education institutions. In developed countries, non-governmental schools are mostly the result of diversified demand and the choice "to opt out" of the public system. But in developing countries, it is the unmet demand and poor access to the state education that triggers off the development of private' alternatives. What is clear is that ownership or funding does not account for the main difference between private and public schools. Non-governmental schools can have any type of ownership or funding, and even are 100 per cent financed by state grants. The difference lies principally in the school's management. This factor often makes international comparisons of non-governmental education difficult.⁵⁶

A general definition of non-governmental education is not a simple category to determine, due to its numerous types and countries' specifics. In a broad sense, non-governmental education refers to any type of formal school which is not within the public education system (non-public, non-government). The definition of "private" is by no means clear-cut in situations where many "private" schools are heavily funded and regulated by the state. In fact, we really have a continuum of public and private funding and control.⁵⁷

Some studies are referring to non-governmental education institutions as operating parallel to and outside the official system.

Viewed from a transnational European perspective, non-governmental education has very different content and meaning to that *which* it has within each Member State. Each national report –also in this publication– draws the line which separates official from non-official higher education according to specific regulative procedures and a specific national legal framework. However, the

⁵⁶ Bray, Mark., *The private costs of public schooling*, IIEP/UNESCO, 1999, Paris; Chapman, D.W., Mahlk, L.O. and Smulders, A.E.M., Pergamon, Paris; Chedié, R.W., Sekwao, N. and Kirumba, P.L., *Private and community schools in Tanzania (Mainland)*, IIEP/UNESCO, 2000, Paris; Cohn, E. and Geske, T.G., *The Economics of Education*, Pergamon, 1990, Oxford.

⁵⁷ Cfr. Also CONRADIE J. and DU PLESSIS P., *Financing Education – The Role Families and Communities on play*, SAELPA Conference, 2001, Durban.

diverse higher education systems and the different legal frameworks and regulative procedures operating in each country mean that, in certain cases, what counts as official in one Member State may be non-official in another and vice versa. From within a transnational comparative perspective has an open and more dynamic character than the official sector and constitutes common European features which could call for transnational positive regulative measures.

23.– Still for any meaningful and fair comparison, it is not enough to know only data on enrolment and number of teachers for both categories, it is necessary to achieve an adequate degree of accuracy in this comparative analysis, i.e. to compare comparable institutions and working/learning conditions. Modern research is very careful in qualifying which category of education is better because it is not easy to relate cost- efficiency directly with performance.

The “International Institute for Educational Planning” (UNESCO) demonstrated that nearly all the countries in sub-Saharan Africa, whether or not they have decentralised certain management functions of their education systems, are undergoing financial difficulties. They have invested enormously in education since achieving independence but the regional or local administrations have very limited means to significantly improve educational resources. Even in the case of Nigeria, a large part of state resources is dependent on grants from the federal government.

This situation means that parent-teacher associations, non-governmental organizations (national and international) and the private sector are the only forces capable of diversifying national sources of financing in the context of educational decentralisation.

It is worthy of note that in many African countries, the development of private teaching has increased remarkably during the past two decades. Since private teaching is partially or entirely financed by non-governmental resources, the scope of this kind of decentralisation tends to grow with time.

3. “Marketization” and the Private Sector

24.– Another consideration favouring educational pluralism consists of the positive effects that result from the *pedagogical competition* between schools of differing character. Not merely ideological or religious solidarity – expressing the philosophical convictions of

parents and pupils – but also the diversification of pedagogical concepts – whether or not directly or indirectly tied in with philosophy – justify the existence of a multiplicity of schools and networks of schools. Freedom of choice promotes quality of education – at least such was the intention of the founding fathers of law and constitution, who felt very strongly about freedom of education.⁵⁸

Pedagogical freedom as originally intended, and even the room for experiments offered by independent schools, has in the meantime been held back to a considerable extent by the more or less uniform pedagogical framework. Thus, Hermann AVENARIUS correctly writes:

“The history of education shows that private schools are a natural field for experiments and may set the pace for educational progress. This theory, while correct for the past, has lost its weight at present. Many reforms which at first were tried in private schools have long since become part of the public system. Today private schools gain their attractiveness instead from what are considered the inadequacies of public schools: from widespread complaints about weaknesses in achievement, over-crowded classes, pupils dropping out, violent conflicts, anonymity, and constant changes. In the eyes of many parents private schools stand out by comparison for high standards of quality, coherent pedagogical or philosophical [*weltanschauliche*] orientation, reliability, cooperative atmosphere, transparency [*Überschaubarkeit*] and stability. Private schools are drawing their strength from this [perception] of the inadequacies of the public education system”.

25.– In Higher Education in particular reference can be made to a certain “marketization” of education.⁵⁹

Both studies *Legislating for higher education in Europe*, published by the Council of Europe⁶⁰, concluded that in countries where the development of a private sector as such is relatively recent phenomena, it can be observed that private institutions emerge almost instantly, often where the base of the public sector supply is limited.

⁵⁸ DE GROOF J., *De overheid en het gesubsidieerd onderwijs*, 1985, Brussels, p. 268.

⁵⁹ WILLIAMS G. L., The marketization of Higher Education: Reforms and potential reforms in higher education finance, in DILL D. and SPORN B., *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform. Through a Glass Darkly*, Oxford, 1995.

⁶⁰ IN ‘T VELD R., FÜSSEL H.-P., NEAVE G., *Relations Between State and Higher Education*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1996; DE GROOF J., NEAVE G., SVEC J., *Democracy and Governance in Higher Education*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998.

“The ability to respond swiftly to market demands contrasts few with the slower response from the public sector institutions”⁶¹.

Analysts expressed concern on the effect of competition and rationalisation and competition for resources become a daily source of solitude.

“Market relations form the background of the growth of non official higher education in other ways. Apart from the globalization of the economies in monetary and fiscal terms, increase in the demand for human capital within the information and knowledge society has created educational demand which gave rise to new lucrative education markets beyond the confines of formal state funded education systems. In other words, private higher education provision has been significantly increasing in what previously was a province of state monopoly. This has been encouraged by both state and EU policies on higher education as such policies emphasised competition and introduced market-like relationships in the allocation of research grants and student places. Indeed, most of the documents on education by the Commission, seem to blur the distinction between private and public educational provision and emphasise instead competitiveness and the growth of an adequately skilled human capital in the context of new socio-economic conditions. This is also viewed as a weapon to fight the everthreatening monster of high unemployment.”⁶²

If franchising could be regarded as an indication, public higher education institutions in one Member State may and do offer services in another country as a commercial activity. MBA’s are also offered now across the EU largely as a market commodity. The result of all this has been the growth of educational institutions including firms which entered the market of education and training. The immediate consequence has been the growth of the non-governmental higher education sector provision.

Also in the higher education sector, non-governmental institutions challenge the self-confidence of traditional state-centred governmental education systems.

The “de-Europeanization” of education was characterised – according to Guy NEAVE – to fragmentation and territorial differentiation, the codification of laws and the rationalisation of Gov-

⁶¹ IN ‘T VELD R., e.a., *ibidem*, p. 60.

⁶² KOKOSALAKIS N., *art cit.*, p. 26-27.

ernment, the regional dimensions and the achievements of the *Nation State*.⁶³

In addition beyond the less or more existing European dimension of education, global socio-economic forces affect profoundly national education systems: the “marketization” of (higher) education at large is a global, not just American or European phenomenon. One of the last draft laws introduced in the national parliament of South Africa tries to regulate private, commercial activities of private institutions and also Russian legislation, from the first version of basic *Law on Education* of 1993, had to deal with commercialisation of “the public good”, also in the non-tertiary sector.⁶⁴

The “*enterprise culture*” does not affect perhaps that much schools and compulsory education, but the growth of traditional education markets ought to be seen in the context of mobility and competitiveness, recognisable in many nations and promoted by supra-national programs of the European Union f.g. and by the modern information and technology society.

Although still a few countries do certificate learning experiences abroad, the *internationalisation* of education requires for the immediate future that the non-tertiary sector opens recognition of programs who are actually not under control of the national Ministries and were the independent school sector will probably hold a strong position: open distance learning, continuing education, franchising, electronic technology, export of education services ...

The related policy items for the public school system seems until now not to clarified in most countries.

Each state has to regulate anyway these initiatives by quality assurance, quality control and recognition mechanism, transparency rules... Probably States will be invited to incorporate qualified non-state education services into the public system.

If States are not able to run these tasks correctly out, fraudulent activities or fake diplomas are inevitable, as is already the case in tertiary education. Regulation and quality control are strictly needed in favour of *consumer* protection.

⁶³ NEAVE G., In quest of a continuity : The European dimension in the history of higher education, *European Journal for Education Law and Policy*, Kluwer Law International, 1997, vol. I, nr. 1-2, p. 49-55.

⁶⁴ DE GROOF J. (ed.), *Comments on the Law on Education of the Russian Federation*, Leuven, 1993, 223 blz.

These questions of globalisation and internationalisation, competitiveness and flexibility will interpell and even destabilize the public, state and also the state-funded education system. The more States are guaranteeing and regulating appropriately freedom of and *in* education, the better the public system is equipped to open with the purely private (and mostly transnational) school sector.

4. Government Versus Education Freedom?

26.— The principle of freedom of education includes the rejection of *preventive measures* or preliminary permissions, hindering the establishment of schools. In history, many examples could be mentioned who focussed on limitation of education freedom or instrument of politics.

After the 1789 Revolution, under *French Rule*, different subsequent and constantly changing regulations were implemented with regard to the system of education⁶⁵. The Imperial Decree of March 17, 1808, was the most radical and at the same time the last basic law in this series of regulations. It assigned the provision of education in its entirety to the *Université impériale*. No school or any other educational structure could be opened outside the state institution without its permission. Nobody was allowed to open a school or to be a public educator who was not a certified member of the *Université*⁶⁶.

History has made clear how the policy of kings and rulers with regard to education was based on the pursuit of a monopoly for the State. Within the realm they wanted unity with regard to the education and raising of children, in accordance with the fundamental principles of the State. Furthermore, the educational policy was in keeping with the desire to subjugate the Church and its organisation, as much as possible, to the State. The government did also see this

⁶⁵ Cf. GIRON A., *Dictionnaire de droit administratif et de droit public (Dictionary of administrative and public law)*, part II, namely «Instruction publique» (State education), Brussels, 1895, pages 274-279; TIELEMANS F., *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique (Review of the administration and administrative right in Belgium)*, part. VII, Brussels, 1846, namely «Education», page 100-101.

⁶⁶ (Art. 1) L'enseignement public, dans tout l'empire, est confié exclusivement à l'Université. (Art. 2) Aucune école, aucun établissement quelconque d'instruction ne peut être formé hors de l'Université impériale, et sans l'autorisation de son chef. (Art. 3) Nul ne peut ouvrir d'école, ni enseigner publiquement, sans être membre de l'Université impériale, et gradué par l'une de ses facultés.

as an instrument to safeguard the quality of education and as a means to independently control the affairs of the schools, which were completely within its (civil) jurisdiction⁶⁷.

It would quickly become obvious that f.g. the Dutch King Willem's educational policies played a part in the occurrences that led to, and caused, the *Belgian revolution*⁶⁸. "La liberté de l'enseignement fut, pour l'Eglise catholique, le prix du concours qu'elle apporta au mouvement révolutionnaire, qui aboutit en 1830 à la séparation de la Belgique et de la Hollande (For the Catholic church, freedom of education was the price for the support the Church had given to the revolutionary movement which resulted in the separation of Belgium and Holland in 1830)⁶⁹".

One of the first decrees of the Belgian *Provisional Government* was to set up an advisory committee to deal with the educational policy which should be adopted, as well as the proclamation of freedom of education.

Finally, one must ensure that the administrative practice regarding the registration of independent schools does not cause direct or indirect obstacles to the effective implementation of the freedom of education, as is not rarely the case in young democracies.⁷⁰

⁶⁷ For example DE VROEDE M., *Van schoolmeester tot onderwijzer. De opleiding van de leerkrachten in België en Luxemburg, van het einde van de 18de eeuw tot omstreeks 1842*, Leuven, 1970. Aforementioned committees were abolished as laid down in the Regent's Decree of May 31, 1831 (Idem, page 387).

⁶⁸ See for example on Dutch government in the Low Countries: STOKMAN S., *De religieuzen en de onderwijspolitiek der regering in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1814-1830)*, The Hague, 1935; DE NOOY J., *Eenheid en vrijheid in het nationale onderwijs onder koning Willem I*, Utrecht, 1939; SLUYS A., *Geschiedenis van het onderwijs in de drie graden in België tijdens de Franse overheersing en onder de regering van Willem I*, Ghent, 1913; TERLINDEN, Ch., *Guillaume Ier, Roi des Pays-Bas, et l'Eglise catholique en Belgique (1814-1830)*, Brussels, 1906; Note that already in Article 140 of the Dutch Constitution of 1814 state education was declared an object of the constant care of the government "in order to foster religion as a continuous source of support for the State and to enhance knowledge". This motivation was dropped from the constitution in 1915: VAN DER POT, L.W., *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* (edited by A.M. DONNER), Zwolle, 1977, page 436.

⁶⁹ VAUTHIER M., *Précis du droit administratif de la Belgique*, Brussels, 1950, part. II, page 587.

⁷⁰ See f.g. DE GROOF J. (ed.), *Comments on the Law on Education of the Russian Federation*, Leuven, 1993, 223 blz.; DE GROOF J. (ed.), *Educational Policy in Russia and its Constitutional Aspects*, Leuven, 1994, 166 blz.; DE GROOF J., BRAY E.,

Procedures on the “registration”, but also on “attentation”, “licence”, “accreditation”, “recognition” offer often little guarantee in the way of legal security. It is moreover very much a question of whether there is constitutional protection and secondly of whether there is no obligation of a law of general application, which will hinder arbitrariness or differing interpretations regarding the basic conditions.

27.— In this sense, freedom of education resists all forms of indoctrination by the authorities. This is because the following – always applicable – truth was felt to be relevant: “... dans la plupart des Etats, les hommes qui gouvernent ont voulu diriger l’instruction dans un sens favorable à leur politique, et cette prétention a donné lieu à d’autres luttes où la liberté d’enseignement a été tantôt vaincue, tantôt victorieuse” (... in most states, the people in government want to steer education in a direction which is favourable to their policies, and this high-handedness has led to other conflicts – whereby educational freedom is sometimes a victim, sometimes a victor.)⁷¹.

On the other side, pluralism in education was not always taken for granted by Churches and defenders of quasi-monopoly of denominational schools. In her masterly work *Education and the Law*, Dymphna GLENDENNING started her book with the following statement, what is common for a large number of nations:

“In the not too distant past, many European countries sought to retain their homogenous character by restricting the freedom of thought and action of citizens by imposing the values of the majority on all persons. It is now commonly accepted in the western world that human society is fissile and that diverse opinions need to be reflected in society generally. By adopting a pluralist approach, it is argued, tolerance and diversity is fostered resulting in a fruitful interaction between people which permits freedom to “the questing, nature of the human soul”. Thus, a pluralist outlook, which respects and formally accommodates the beliefs and values of a diversity of cultures and individuals, is a common feature of most western societies which is reflected in many dimensions of life including education.”⁷²

Education under the new constitution in South Africa, Leuven, Acco, 1996, p. 371; DE GROOF J., MALHERBE E.F.J., *Human rights in South African Education. From the constitutional drawing board to the chalkboard*, Leuven, 1997, p. 316.

⁷¹ TIELEMANS F., *op. cit.*, page 100; see also below.

⁷² GLENDENNING D., *Education and the Law*, Butterworths, Dublin, 1999, p. 1.

The democratic principle asserted by the Legislator of the Constitution, that forms the basis for freedom of education, is founded on the confidence that human beings will freely make use of their rights, while at the same time respecting other people's rights and liberties⁷³.

To ensure proper education is therefore a continuous struggle. In the words of the French constitutionalist, ESMEIN:

“La question de la liberté de l'enseignement reste toujours ouverte; c'est la tendance trop naturelle des maîtres de l'Etat, quels qu'ils soient, de supporter impatiemment la liberté des autres” (The question of freedom of education remains always open. It is a natural tendency of the governors of the State, whoever they may be, to be reluctant in supporting other people's rights)⁷⁴.

The approach to freedom of the democratic State, which was laid down in Western Constitutions during the 19th century, is in no way libertine but it is a resultant of the legal relation between public authorities and citizens. The public authorities, whose power is founded on the people, may not exert that power in areas where citizens individually determine their attitude with regard to the powers that be; if this were not so, the State would be able to manipulate its citizens in order to perpetuate its existence. The areas involved are especially those that are concerned with spiritual freedom: conscience, religion, speech, press, association, etc.

The principle of freedom of choice means thus that *no pressure may be exerted in any way* with the aim to “influence” that choice in order to favour a specific type of education. Various national

⁷³ It is obvious that an unfettered safeguarding of the freedom of education has also resulted in less positive outcomes. “... le pays passa brusquement d'un excès à l'autre, de la contrainte à la liberté totale, de la tyrannie à une semi-anarchie.” (“... the country went abruptly from one extreme to the other, from coercion to total freedom, from dictatorship to partial anarchy.”) (*Le régime scolaire en Belgique et en Hollande*, Paris, undated, page 14). “Après 1830, la liberté d'enseigner fut absolue; on peut le dire, elle fut exagérée, car le premier venu, fût-il sans capacités, pouvait s'ériger en instructeur d'autrui” du BUS de WARNAFFE, *L'école libre*, Leuven, undated, page 23. See also DE VROEDE M., *op. cit.*, page 385 and further. “Mais cet abus même de la liberté, quoique regrettable, a été admis par l'Etat, ce qui démontre surabondamment que c'est bien la liberté de l'enseignement que le constituant a eu en vue; ce qui exclut nettement toute idée de monopole au profit de l'Etat...” SAINT-REMY A., *Liberté d'enseignement et ses droits, Nova et Vetera*, 1947, no. 3-4, page 19.

⁷⁴ *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, part II, Paris, 1921, page 599.

legal stipulations confirm explicitly that parents are free to send their children to the school of their choice and that they should not be forced in any way to let their children attend a school which is not of their own choosing.

5. The Interlink of Education Freedom with other Fundamental Rights

28.— The freedom of and the right to education tie in with other basic rights.

They automatically conjure up a number of other basic rights, are preconditions for the fulfilment of other basic rights, and are often associated with freedom of thought, of religion, conscience and expression.⁷⁵ This term also refers back to a principle which has tended to be forgotten in modern times: the right to education as the guardian of democracy, by providing adequate training to every citizen so as to ensure that everyone is capable of exercising his or her democratic rights.

The right to education stands first as a guarantee of the possibility to communicate a religious faith or a philosophical concept and thus ensure that pluralism is maintained.

When choosing a school, you exercise your freedom of *speech*.

Although freedom of speech was included in successive texts after the *French revolution*, the aforementioned rights were only reluctantly recognized in effective legislation, and—as DUGUIT remarked in this context—, “l’une d’elles, la liberté de l’enseignement, rencontre encore des adversaires bruyants” (one of these, the freedom of education, still has very outspoken adversaries)⁷⁶.

International treaties bear witness to these relationship (see Art. 9.1 and 10.1 of the European Convention on Human Rights (ECHR)).

The right to education is also related to the (constitutional) freedom of *association*. Educationalists seeking to implement similar teaching programmes are entitled to associate with each to form a board of governors whose purpose is to develop the teaching programme and acquire the necessary human resources and equipment.

⁷⁵ See also on “The nature of education rights”, GLENN, Ch and DE GROOF, J., *Finding the Right Balance, Freedom, Autonomy and Accountability in Education, Volume II*, Utrecht, Lemma, 2002, p. 93.

⁷⁶ *Op. cit.*, page 71.

Freedom of education also plays a very important role in guaranteeing the right to *development*, which is one of the basic provisions included in the African human rights charter. It is in fact an all-embracing programme whose aim is to provide human beings with complete protection. The right to development has far reaching consequences insofar it contains a requirement to promote cooperation between African states and calls on all countries to strive to attain an appropriate level of development.

Associated with the right to development are all the other human rights and chiefly the right to *equal treatment*. The right to education has a key role to play in this respect and this is also recognised in Art. 13 of the International Treaty on Economical, Social and Cultural Rights (I.T.E.S.C.R.).

The right to education can be achieved as a result of the requirement for countries to promote *international cooperation* so as to ensure that basic rights and freedoms are attained and enjoyed in all countries. When educational rights are exercised they do in a small way act as a stimulus for ending discrimination and inequality by removing intellectual, technical and social disadvantages. The education institutions may themselves evoke the non discriminatory principle when freedom of education runs into difficulties.

29.– Basic rights are not limited to the rights of individuals in relation to the state. People exercise rights taking part in the activities of collective bodies, often in the context of a philosophy which has been provided with an institutionalised setting.

Because of their activities, these collective bodies may be considered to be working in the public interest, because they assume a role that would otherwise have to be filled by the state and its various services. Private organisations and institutions are particularly active in the educational, cultural, welfare and social areas and they are granted subsidies in recognition of their services, provided they meet the objective conditions the government sets for such aid.

In this respect, the time-honoured borderline between the public and private fields of competence seems to have become blurred.

The rights of these collective groups and the “socialization of fundamental rights” have already been described in a legal contract as the “third-generation” of human rights, subsequent to the principles of the freedom and the equality. However, the question still needs to be asked whether the level of protection enjoyed by an individual and his development is improved by these rights. For there are

evidently situations where the individual is unsuitable for a group, and may even act as an obstructive force.

In fact, the right to education is presented as the collective right of a people, it is applied by groups of likeminded people and is supported by the government in the interests of the basic rights of everyone.

6. Civic Society

30.– If the state decides to subsidize non-governmental schools, it is faced with a dilemma. It seems only reasonable that the state will want to ascertain that the functioning and outcome of the non-governmental schools it finances, meets certain standards, laid down in various formal conditions.

The other side of the story is that the free schools - once again to various extents and not always directly proportional to the degree of government subsidisation - are bound to respect the government regulations on curricula, attendance, admissions, quality assurance, inspection and control of accountability, the certification and employment of teachers and other categories of staff and school buildings.

The balance between state subsidisation conditions and the pedagogical freedom of non governmental schools differs between nations according to the recognised role of these schools and, to some extent, to the general attitude of the State vis-à-vis the participation of *civil society* in general and (non) denominational institutions in particular.⁷⁷

In recent years, there has been in most European countries a slow but very marked shift in the allocation of responsibility for the organisation and control of education (also in the public education sector) by decentralisation out to the local school community. As far as practicable, parents were given more authority to shape the curriculum and responsibility for school efficiency.

The debate around the “autonomy” of the school does not skirt the “*state-aided schools*”, and the trends appear to be similar in all European countries. This likewise applies to some European countries with a socialist inspired welfare economy such as Norway,

⁷⁷ GLENN, Ch and DE GROOF, J., *Finding the Right Balance, Freedom, Autonomy and Accountability in Education, Volume II*, Utrecht, Lemma, 2002, p. 254.

Sweden and Finland, where –to a rather limited extent– state subsidisation exists for independent education, despite constitutional protection for parental choice and a strong tradition of personal freedom and Protestant Christianity.

And yet, a new generation of education legislation is sweeping across the whole of Europe, after the period of the last decade, around the introduction of the core curriculum common standards, education objectives and profiles, final attainment targets.

In so far as raising awareness of responsibility (via “autonomy” and devolution of authority) of the educational institution is one of the explicit objectives, the more one of the classical distinctions between official and non-official schools loses itself in the distance.⁷⁸ This development exacerbates the debate about freedom and diversity in education, and the claims of equality of opportunity which require subsidy. From then on, the basic requirements of quality and practicality on the part of the school are met.

Parental choice need then no longer be a privilege, but can be insisted upon as a socio-cultural right for everyone.

The fact that funding systems in the European countries and *a fortiori* worldwide differ, sometimes even to a large extent, indicates that fundamentally different choices have made in shaping education rights and the overall education framework.

In the following paragraphs, we will compare some funding systems for non-governmental schools to demonstrate the various ways in which the State may realize its responsibility for a pluralistic education system.

⁷⁸ A concise summary of the current state of play may be found in the records of the Annual Meeting of the European Education Law and Policy Association (ELA) in Salzburg. It is, by the by, no accident that the first comparative study should have taken as its subject the application of the principle of subsidiarity in the Member States of the European Union. See BERKA W., DE GROOF J. and PENNEMAN H. (Eds.), *Autonomy in Education*, 2000, Kluwer Law International, Den Haag, p. 451.

ANNEX

PROJET DE RESOLUTION : Les garanties constitutionnelles de la liberté d'enseignement dans l'Union européenne (Colloque de Paris OIDEL 15 juin 2002)

Les droits fondamentaux universels et européens de même que les normes internationales garantissent la liberté du choix de l'enseignement par les parents et les élèves, en association avec le droit positif à l'enseignement. Les diverses chartes internationales en matière de protection des minorités invoquent explicitement la liberté d'enseignement comme instrument de pacification et de progrès social. La Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne enracine aussi formellement et explicitement la liberté d'enseignement.

D'autre part, la liberté d'enseignement fait partie des "traditions constitutionnelles communes" en Europe.

La liberté constitutionnelle ou quasi constitutionnelle de l'enseignement semble en effet constituer le précipité d'un principe à ce jour largement soutenu dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. Ce principe, c'est le principe du respect pour chaque personne, pour chaque parent, et pour chaque élève de pouvoir s'épanouir –aussi à l'école– selon ses propres conceptions et inspirations. La liberté d'enseignement "active" et "passive" n'est que l'expression de ce principe. Il s'agit d'une part du droit d'ouvrir des écoles et de la liberté de dispenser dans ces écoles un contenu didactique particulier avec une approche pédagogique propre et d'autre part du droit de suivre un enseignement selon ses propres préférences et convictions.

Ces deux aspects de la liberté d'enseignement sont traditionnellement très étroitement liés. Si chacun a en effet le droit d'organiser un enseignement mais que les enfants et leurs parents n'ont pas la possibilité matérielle de choisir une école, la liberté d'enseignement n'est bien entendu pas réalisée. La liberté d'enseignement et le droit à l'enseignement sont donc intrinsèquement liés.

Le respect de ce principe demande toutefois, comme cela a été le cas dans le passé et dans la plupart des pays à un moment donné, une réflexion nécessaire quant à son application dans un futur système national et international d'enseignement. Dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne, la liberté d'enseignement a jeté le

trouble sur l'histoire politique et la pacification des différentes idéologies. Ce principe pourra également être utilisé à l'avenir pour relever les actuels défis sociaux et répondre aux attentes futures.

La mise en oeuvre du droit à l'enseignement "is calling by its very nature for regulation by the State, regulation which may vary in time and place according to the needs and resources of the community and the individuals", a ainsi déclaré la Cour européenne des Droits de l'Homme dans son important arrêt du 23 juillet 1968 (*Question linguistique belge*).

La reconnaissance constitutionnelle de la liberté d'enseignement ressort clairement des fondements de la législation et de la jurisprudence :

- 1.- droit à la constitution d'une école, sur la base ou non d'une idéologie;
- 2.- droit à l'établissement d'un enseignement selon ses propres convictions, en termes de forme et de contenu, en créant des écoles trouvant leur spécificité dans certaines conceptions idéologiques, pédagogiques ou didactiques;
- 3.- droit à définir librement l'organisation et le fonctionnement de l'établissement d'enseignement libre;
- 4.- droit à mener une politique d'admission fondée sur la spécificité du projet pédagogique;
- 5.- droit au libre choix des membres du personnel et à la liberté de définir la mission des membres du personnel et à réglementer leurs prestations;
- 6.- droit aux subsides, pour que la liberté d'enseignement ne soit pas purement théorique.

Les autorités peuvent limiter la liberté d'enseignement en imposant des conditions de financement et de subventionnement, en fonction de l'intérêt collectif (par ex. enseignement correct, exigences de qualité et normes de population scolaire) et dans l'optique de la répartition des fonds publics entre les différentes missions d'enseignement, sans que cela ne porte toutefois préjudice à la liberté.

La réglementation des autorités ne peut pas hypothéquer le projet éducatif spécifique qui promeut ou prescrit des valeurs, conceptions et attitudes idéologiques; les conditions d'agrément et de subventionnement doivent dès lors aussi être raisonnablement fondées et proportionnelles à l'objet et aux conséquences de la mesure (par ex. certaines normes d'intégration d'enseignants, certaines normes de restriction de la politique d'admission). Les auto-

rités doivent donc soutenir la responsabilité des organisateurs de l'enseignement.

La liberté du choix comprend le droit des parents à choisir pour leurs enfants l'enseignement correspondant le plus à leur idéologie. Pour y parvenir, les autorités organisent l'enseignement dans le respect des conceptions idéologiques des parents et élèves et subventionnent et/ou reconnaissent les établissements scolaires non gouvernementaux qui répondent aux normes de qualité minimales.

La liberté d'enseignement ne prive pas seulement l'Etat d'une faculté d'endoctrinement et par l'enseignement, la liberté d'enseignement invite aussi les citoyens actifs et les organisations non gouvernementales à participer concrètement à la responsabilité de l'enseignement et de la formation.

Dans une société pluraliste et participative, la liberté d'enseignement constitue un gage d'engagement et d'implication, de compétitivité et de liberté, un stimulant pour la qualité de l'enseignement.

Il convient par ailleurs de mentionner que la liberté d'enseignement est ancrée dans d'autres droits et libertés fondamentaux et peut apporter une contribution majeure au développement d'une société libre et à la formation des jeunes en tant que personnes critiques. La société n'en devient que plus "responsable".

Identidades colectivas y educación: el papel de la sociedad civil

JUAN ANTONIO ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA¹

I

Sean mis primeras palabras de agradecimiento por la invitación que me ha dirigido OIDEL para participar una vez más en estos cursos que cada verano organiza la Universidad Complutense en El Escorial. Me resulta especialmente grato estar aquí esta mañana, en la Sierra de Guadarrama que frecuento ininterrumpidamente desde hace más de medio siglo, convocado por la Universidad en la que estudié y en la que he ejercido como profesor e invitado por OIDEL, organización de la que he sido socio colaborador desde su fundación.

OIDEL viene desempeñando desde hace años una importante y meritoria tarea de defensa de la libertad de enseñanza y de modernización y mejora de la educación. Espero que este curso que hoy ha empezado contribuya adecuadamente a los fines de OIDEL y resulte de interés para todos los participantes.

¹ Licenciado en Derecho y en Filosofía y Letras. Letrado del Consejo de Estado desde 1966, en la actualidad, Letrado Mayor de la Sección de Economía y Hacienda. En 1980 fue nombrado Ministro Adjunto al Presidente y en ese mismo año Ministro de Educación. En 1981 Ministro de Educación y de Universidades e Investigación y finalmente de Educación y Ciencia. Profesor en las universidades Complutense y Carlos III. Presidente de la Comisión para el estudio de las Humanidades en la enseñanza secundaria en 1998. Ha desempeñado numerosos puestos en el sector empresarial, en fundaciones e instituciones entre las que se cuentan Club Siglo XXI e UNESCO. Ha participado en diversas Asambleas y Conferencias Internacionales. Autor de diversos libros y colaborador en diarios como El País o ABC.

El tema que voy a desarrollar aquí es el de las identidades colectivas, su relación con la educación y el papel que en todo esto puede desarrollar la denominada “sociedad civil”.

II

El término “identidad” en el sentido sociológico y psicológico es hoy moneda corriente. También la expresión más específica de “identidades colectivas” que responde a un hecho de experiencia común: la comprobación de que determinadas circunstancias, como el haber nacido en una familia o en una clase social (y no en otra), en un país y no en el vecino, en una época (y no en la anterior o en la siguiente), el hablar una lengua dada, ejercer una profesión concreta, o profesar una religión nos “marcan” definitivamente, para bien o para mal, y pasan a formar parte de nuestra identidad.

Ahora se habla mucho, en efecto, de identidades, pero no siempre ha sido así. En un artículo muy citado, publicado en marzo de 1983 en el *Journal of American History*, Philip Gleason, Profesor de la Universidad de Notre Dame en Indiana, pone de manifiesto que el término “identidad” se empieza a introducir en las Ciencias Sociales hace realmente poco tiempo, concretamente a mediados del siglo XX.

La identidad personal, decía Gleason, tomando la definición del diccionario de Oxford, sería “la condición o el hecho de permanecer la misma persona a lo largo de las diversas fases de la existencia”. En otras palabras vendría de la “continuidad de la personalidad” a lo largo del tiempo. Continuidad como persona individual pero también como participante en una “identidad colectiva”. Porque nosotros poseemos no sólo una “identidad genética” o biológica y orgánica, sino otros rasgos identitarios adquiridos que componen nuestro mundo simbólico y que resultan igualmente constitutivos de nuestro yo, de nuestra personalidad o mismidad o, como dicen los anglosajones, de nuestro “self”.

III

Fueron primero los psicólogos (y los psicoanalistas) quienes se ocuparon de la formación y estudio de estas nociones. Pero después han sido, también, sociólogos, antropólogos y hasta etólogos los que han hecho aportaciones trascendentales.

Son bien conocidos, en este último campo, –el de la etología– los experimentos de Konrad Lorenz sobre el asunto del “troquelado”, la “impronta”, el “imprinting” o la “Prägung” en el caso de las aves, en especial las ocas, los gansos, o los ánsares, o los estudios de Niko Tinbergen con las gaviotas. Estos experimentos muestran cómo al poco de nacer, en tiempos bastante pautados, las crías de algunas especies de aves, que anidan en el suelo, muestran clara preferencia por casi cualquier objeto con el que entren en contacto y tienden a mantenerse en su proximidad visual y auditiva, a seguirlo cuando se mueve y a buscarlo cuando está ausente. Que esas crías tomen al objeto en cuestión por su madre es algo que no sabemos. Pero sí que los objetos que cumplen esos requisitos suelen ser la madre en la mayoría de los casos y que esa conducta de aproximación y contacto resulta evolutivamente provechosa.

Ese tipo de comportamientos los han denominado, ya en el campo humano, algunos psicólogos y psicoanalistas como John Bowlby “conductas de apego” y la figura respecto de la que se produce el apego o el “attachment”, “figura de apego”. Son conductas que crean un vínculo especial y duradero de carácter afectivo y que fueron naciendo normalmente en contacto con la madre, a través de la alimentación, del olor familiar, la mirada compartida, la sonrisa o la protección.

Todos estos elementos giran en torno a la formación de lo que el médico y humanista español Juan Rof Carballo llamó con expresión feliz “urdimbre afectiva”. Denominación que en alguna ocasión amplió a esta otra: “urdimbre de identidad”, que me parece digna de ser retenida para los efectos de esta exposición.

Me inclino a pensar, siguiendo esta línea, que el ser humano mantiene abiertas a lo largo de su vida, pero sobre todo en sus primeras fases, unas estructuras clasificatorias de la realidad circundante, una especie de “predisposición identitaria”, que tiende a clasificar u ordenar lo circundante en unos elementos que están a nuestro favor, en los que se puede confiar, que nos arropan y apoyan, que nos orientan, nos ayudan, nos protegen; todos ellos frente a otros elementos externos –sujetos, circunstancias, etc.– que nos resultan ajenos, extranjeros, representan amenazas actuales o potenciales y respecto de los que hay que precaverse y defenderse.

Esta estructura clasificatoria estaría en la base de una construcción esencial para nuestra identidad: la del binomio “nosotros /los – otros”. Una estructura abierta – en el sentido zubiriano – que precisa cerrarse, construirse con ciertos contenidos en virtud de esa predisposi-

ción, preprogramación o necesidad paralela, aunque no idéntica, a la que llevan al “troquelado” de la madre en las aves antes nombradas. De esta manera la noción de un “nosotros” está en la base de nuestra identidad.

IV

Es claro que en mi identidad convergen y se entrecruzan muchos “nosotros”, a veces insospechados.

Cada uno de ellos deriva de formar o haber formado parte de un determinado conjunto de personas, de haber compartido ciertas experiencias, pues todo “nosotros” supone una “pertenencia” a un grupo, una “identificación” con un conjunto de personas, diferenciado de otros en virtud de vinculaciones muy distintas como el lugar de nacimiento, la nacionalidad que se ostenta, la lengua que se habla, la raza a la que se pertenece o la fe religiosa que se profesa. En todos estos casos hay grados distintos de “sentimiento de pertenencia” y de identificación con el colectivo.

Entre los vínculos más antiguos generadores de identidad colectiva están los de la ascendencia común, la pertenencia a una tribu o a una “gens” y, por supuesto, la aceptación compartida de una divinidad. El reconocimiento de un “Dios” común, unido a la comunidad de estirpe y la ascendencia compartida, son “marcadores” potentes de identidad desde la Antigüedad.

Hay por ejemplo en el Antiguo Testamento muchos pasajes clarificadores del fenómeno condensador de la identidad del pueblo judío, y por extensión de los cristianos. Entre ellos, quisiera recordar una texto del deuterio Isaías que ayuda a reflexionar sobre este tema de las identidades colectivas y permite ver el círculo de confianza en que consiste el “nosotros”. Dice así:

“Nada temas, yo te he rescatado,
Yo te llamé por tu nombre y tú me perteneces.
Si atraviesas las aguas, yo seré contigo,
y no te sumergirán las olas.
Si pasas por el fuego, no te quemarás
las llamas no te consumirán
Porque yo soy Yahvé, tu Dios,
el Santo de Israel, tu Salvador.”
Isaías 43, 1-3

En estas bellas palabras del Profeta pueden detectarse muchos de los aspectos extrapolables –en mayor o menor medida– a la formación de un “nosotros”: un “nosotros” al que se pertenece, dentro del cual se establece la seguridad en quien te puede llamar por tu nombre. Un “nosotros”, en suma, que te protege, te defiende y te arroja. Un “nosotros” que es, en la tradición judeo cristiana, el de nuestros ancestros, el Dios de Abraham, el Dios de Jacob, el Dios de Moisés.

Pues bien, el “nosotros” origina identidad colectiva justamente cuando respecto de él experimentamos ese sentimiento de pertenencia y de identificación. En tal caso las funciones positivas de las identidades son muy numerosas: confieren “sentido” a la existencia, son fuente de atención o afecto; satisfacen nuestra necesidad de pertenencia; confieren seguridad y referencias a las relaciones que sostenemos con otros; fijan universos simbólicos; permiten el desarrollo de la solidaridad; promueven la cohesión e incluso, como decía un filósofo anglosajón, permiten mantener viva la conversación ... “keep the conversation going”.

Todo esto suena muy positivo, muy favorable para las identidades. Las identidades colectivas satisfacen sin duda una insoslayable necesidad del ser humano (como animal simbólico): una necesidad a la que llamó bellamente Mario Benedetti en uno de sus poemas la “urgencia de decir nosotros”.

V

Ahora bien, establecer un “nosotros” comporta la prefiguración de un “ellos”, es decir, de un “los-otros”. Y éste es el gran problema. Sí, “los-otros” son el problema. Sartre dejó dicho aquello de que “el infierno son los otros” (o los demás). Y a juzgar por cómo suelen salir de mal parados “los otros” desde el “nosotros” no le faltaría alguna razón.

Toda identidad colectiva propia que se respete, tiene que mantener con convicción su superioridad (en el plano que sea, moral, intelectual, artístico, político, deportivo, etc.) sobre los “otros”. Todo “nosotros” que se tenga por tal, debe establecer un cierto discurso de auto-satisfacción y auto-estima, so pena de que se disuelva o desaparezca. Para conservar la cohesión es menester reconocer ciertos signos distintivos respecto de “los-otros”. Es decir, dicho desde “nuestra” perspectiva, fijar señas de identidad, suscitadoras de sentimientos de pertenencia y de identificación y, al mismo tiempo, dife-

renciadoras frente a otros grupos. Unos signos de identidad que cabe que se resuman, coagulen o quintaesencien en un símbolo, logo o icono que represente o compendie todo lo demás, bien sea el signo de la cruz para los cristianos, o bien las banderas, estandartes, pendones, en los que se sitúa el honor, la honra o la dignidad de un grupo, en el orden civil.

En todo caso la referencia a un grupo es esencial. Porque, en definitiva, toda identidad colectiva postula o presupone la existencia de un grupo de personas, un grupo social al que de una manera real o virtual se pertenece. Fue por esta vía por la que se introdujeron los sociólogos –y los antropólogos–, en un territorio descubierto por psicólogos, psicoanalistas y en particular psicólogos sociales.

Los sociólogos –algunos de ellos–, redenominaron el “nosotros” y el “los-otros” y los llamaron “endogrupo” (in-group) o grupo al que nosotros pertenecemos y “exogrupo” (out-group) o grupo formado por “los otros”, por ellos.

Las relaciones entre el endogrupo y el exogrupo suelen ser –y si se me permite, en cierto sentido, han de ser–, tensas, de sospecha, de enfrentamiento. Como escribió hace tiempo Allport, anida en ellas casi inevitablemente el “prejuicio” y –podemos añadir nosotros–, la tensión que en no pocas ocasiones degenera en enfrentamiento violento o en guerra.

Ello ocurre con mayor probabilidad cuando el proceso de identificación colectiva, apoyado en sentimientos de pertenencia, tiene como sustrato o como referente la existencia de grupos en cuya formación desempeña un papel relevante el fenómeno del “poder”.

Extraño fenómeno éste del poder que, como dijera Bertrand de Jouvenel, se apoya en una circunstancia aparentemente ajena al poderoso, a saber, la sumisión de los demás. El poderoso tiene poder porque los demás le siguen o le obedecen. Si no fuera así, el poderoso no existiría. Y una palanca extraordinaria del poder es la que se apoya en identidades colectivas que pueden movilizar a multitud de personas.

Por lo demás, estos tres elementos –identidades colectivas, grupos y poder– no pueden ensamblarse o, si se quiere, institucionalizarse sin determinados andamiajes conceptuales, que llegan a imponerse y prevalecer –como indiscutibles–, cuando aciertan a cumplir con esa función de potenciación recíproca de los elementos dispersos. Conceptos como el de pueblo, nación, civilización, Iglesia, Estado y otros muchos derivados de ellos, constituyen este referente conceptual.

VI

A estas alturas de mi exposición sobre las identidades colectivas, conviene ya hacer un primer acercamiento al otro polo del enunciado de mi conferencia, que es el de la educación.

En mi opinión, la relación entre las identidades colectivas y la enseñanza en el siglo que ahora estamos estrenando tiene un relevante interés. A través de la educación se transmite a las nuevas generaciones, no sólo un repertorio de conocimientos, sino también –y hasta principalmente–, unas sensibilidades, unos modos de ser, unas cosmovisiones pobladas de identidades colectivas. Se trasladan, para decirlo con Ortega, al mismo tiempo ideas y creencias. Y unas y otras deberían estar a la altura de los tiempos.

Ello no quiere decir que esas ideas y creencias (constitutivas muchas de ellas de las identidades colectivas), hayan de ser transmitidas por todos los profesores o por todos los centros de una manera imperativamente uniforme. Si algún sentido tiene –y sin duda lo tiene– eso que llamamos “libertad de enseñanza” (a lo que me referiré más adelante), es justamente la posibilidad de introducir modulaciones y perfiles propios adecuados al pluralismo de la sociedad civil para presentar una oferta educativa adecuada y plural. Si algo quiere decir la “autonomía pedagógica”, es que los equipos de profesores y los órganos representativos de los centros pueden elegir también un modo u otro de enseñanza, unos modelos y unos textos mejor que otros.

Con todo, subsiste la necesidad de que la enseñanza se produzca –como he dicho– a la altura de los tiempos. ¿Qué puede significar esto en el campo de las identidades colectivas? Muchas cosas, ciertamente. Pero entre todas yo destacaría dos:

Primera: No creo que sea conforme a la altura de los tiempos en que vivimos enseñar una noción explícita (pero ni siquiera implícita) de las identidades colectivas como si éstas (las que recibimos y transmitimos) fuesen sustancias naturales, cerradas, autosuficientes, absolutas o inmutables.

Segunda: Como complemento de lo anterior habría que enseñar que esas identidades (en las que ciertamente nos movemos y nos reconocemos) se han construido históricamente; son así pero pudieron ser de otra manera (es más, serán probablemente de otra manera en el futuro); son “constructos” con un coeficiente mayor o menor de “invención” o de “imaginación”. Pertenecen a lo que, desde

Benedict Anderson, se empezó a llamar “el imaginario”, algo históricamente construido. El libro de Anderson, aparecido en 1983, sobre “comunidades imaginadas” constituyó un hito no sólo en la literatura específica sobre nacionalismo sino en términos más generales sobre lo que vengo denominando “identidades colectivas”.

VII

Reconocer la historicidad de las identidades colectivas (sin caer en relativismos innecesarios), ayuda a percibir que esas identidades se han presentado a lo largo del tiempo con perfiles y con funcionalidad variables.

En la Antigüedad, durante la Edad Media y hasta bien entrada la Edad Moderna, han tendido a presentarse como identidades fuertes, cerradas, estáticas, exigentes y no muy numerosas.

Se entraba en ellas, es decir, se adquiría esa identidad, por hechos en los que, en general, intervenía poco la voluntad o la libertad del sujeto. El hecho del nacimiento venía a ser determinante: nacer en una localidad concreta, ser adscrito a una determinada religión, pertenecer a una casta –alta o baja– o a una tribu, nacer noble o villano. En todos estos casos la persona se encontraba “implantada” (como le gustaba decir a Zubiri) en un lugar y en una época dados y con un “rol” o papel bastante predeterminado. Predominaría así lo que a veces se ha llamado –Rof Carballo lo hace–, la identidad de enraizamiento.

En estos casos tratar de escapar de la urdimbre identitaria en la que se ha nacido se hace difícil y a veces peligroso. El villano o el súbdito tienen de por vida un repertorio de obligaciones que derivan de su condición “natural”, como también lo tiene el noble o el señor “natural”, el conde del lugar o el monarca. Durante los siglos intermedios, los bautizados quedaban obligados a profesar la verdadera fe y a sujetarse a las enseñanzas de la Iglesia, con tal fuerza que, de no hacerlo así, podían incurrir en infracción, incluso en delito –como el de herejía–, que podía costar hasta la vida en la hoguera.

Fue a partir de los tiempos modernos cuando se inicia un proceso bien conocido, con un ingrediente creciente de secularización y de mayor autonomía de la persona. Es un proceso de larga duración cuyos últimos efectos aún se están manifestando.

Pertenece a esta fase el surgimiento desde la Edad Moderna y robustecimiento de una identidad colectiva que llega a hacerse dominante: la nación. Por encima de las identidades de carácter puramente local, en competencia con otras de origen religioso o dinástico, a lo largo de la Edad Moderna y con el impulso de los revolucionarios franceses, la nación llegará a ser la identidad colectiva predominante. La nación –se ha escrito con acierto–, ha venido a convertirse en una especie de “dios de la modernidad” (Josep R. Llobera). Durante los siglos XIX y XX la nación impone a los hombres su fuerza de identificación colectiva. Como Yahvé, en el texto de Isaías, la “nación” llama a los hombres por su nombre –en su propia lengua–, los acoge, los protege y en cierto sentido los seres humanos en cuanto nacionales le pertenecen. Con ella se establecen los vínculos más fuertes de solidaridad. Por defender a la nación, en ocasiones, “la hacienda y la vida” se han de dar, como antes se decía de Dios. Con la nación se tiene el deber de servicio militar, en tiempos de guerra y frente a las demás naciones que aparezcan como enemigas. Y dejar de hacerlo es convertirse en traidor, condición que puede ser considerada incluso como delito de lesa patria y castigado con la muerte.

El ascenso identitario de la nación culmina atribuyéndose la titularidad de la “soberanía”, el poder más fuerte e irresistible dentro del grupo. Soberanía incorporada por Bodino en 1575 al lenguaje político con el nombre latino de “maiestas” y que, siguiendo ese proceso secularizador antes mencionado, pasa de predicarse del Dios Omnipotente, a decirse del Rey (absoluto), hasta llegar a predicarse de la nación: la soberanía nacional.

VIII

Pero volvamos al terreno de la enseñanza y a la necesidad de una educación “a la altura de los tiempos”. En nuestros tiempos actuales, a principios del siglo XXI, estamos iniciando –probablemente–, una nueva época. Estamos, acaso, inaugurando un período postnacional, que viene de la mano del proceso imparable de globalización y de revolución de las comunicaciones –en el doble sentido de facilidad de trasladarse de un punto a otro del globo terráqueo y de transmisión globalizada de los mensajes–, de la que es ejemplo destacado Internet. Hace sólo unos días leía yo unas referencias

a las oficinas de “Google” en Silicon Valley con sus potentísimos ordenadores trabajando en las búsquedas de los usuarios de Internet. En los últimos tres años esas búsquedas han pasado de los 100 millones al día, a más de 200 millones al día. De ellas, las 2/3 partes proceden de fuera de los EEUU y se formulan en 88 idiomas (NYT, 29 junio 2003. *Is Google God?* por Thomas L. Friedman). Internet es el gran instrumento de globalización.

Es digno de destacar que Benedict Anderson, en el libro antes mencionado, que tiene como subtítulo *Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo* pone precisamente en conexión el surgimiento del nacionalismo con la expansión de la imprenta en forma de libros, panfletos, revistas o periódicos. Pues bien, el creciente uso de Internet puede estar también relacionado con esta fase postnacional de “mundialización” de las identidades, en un proceso que apenas ha empezado.

La globalización y la sociedad incipiente pero ya avanzada de la información, están dejando pequeño el encuadramiento “nacional” de la construcción de los “nosotros” (como la nación superó los enfoques identitarios locales) y está asomando una perspectiva más amplia, de las grandes civilizaciones y acaso –ojalá–, de identidades colectivas de corte humanitario/cosmopolita, “sin fronteras”.

A esta fase, que está apuntando, corresponde una configuración distinta de identidades colectivas. En los tiempos en que estamos y en los que se avecinan las identidades colectivas tienden a ser más abiertas y menos fuertes e impositivas; más plurales, más dinámicas y menos incompatibles entre sí.

IX

Esta nueva configuración de las identidades de enraizamiento puede observarse entre nosotros, si atendemos de una parte al fenómeno del “regionalismo” y del “nacionalismo particularista” y, de otra, a la construcción de una identidad europea.

La identidad política predominante entre los españoles fue durante mucho tiempo la condición de súbditos de una Monarquía, primero de un Reino, luego de una dinastía o rama dinástica, fuesen los Austrias o los Borbones o más genéricamente desde el siglo XVI, la “Monarquía católica”. Esa identidad política común era compatible con la derivada de la condición de “naturales” de los diver-

sos reinos que componían la Monarquía y con una identidad colectiva más próxima y entrañable vinculada al terruño, o a la “patria chica”, como empezó a decirse cuando la patria común llegó a ser “la nación”.

Es curioso comprobar que tras la creación de las provincias por Javier de Burgos en 1833, el componente inicial de artificiosidad de sus límites se ha ido disipando con el tiempo, hasta ser percibidas hoy esas provincias al cabo del tiempo como algo “cuasi natural”. Proceso paralelo al que verosímilmente se va a producir tras la creación de las Comunidades Autónomas, nacidas de la Constitución de 1978 mediante un proceso ayudado y hasta forzado en ocasiones, a través del sistema educativo.

X

Pero la pluralidad y compatibilidad de identidades políticas va a pasar su mayor prueba entre nosotros con la construcción de una identidad europea. No será tampoco una evolución corta (en realidad arranca del Tratado de Roma de 1957), pero, en estas últimas semanas, se ha planteado con gran claridad en torno a la discusión de la Constitución europea.

El documento de “Constitución para Europa” presentado por la llamada Convención Europea al Consejo Europeo de Salónica de los días 20 y 21 de junio pasados, plantea de entrada una cuestión de identidad colectiva. En el cuarto párrafo de su Preámbulo se expresa esa cuestión identitaria en términos de compatibilidad: “... los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están resueltos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común.”

La identidad europea aparece en términos de voluntad (“resueltos a superar sus antiguas divisiones”), de proceso (“cada vez más estrechamente unidos”) y de futuro (resueltos “a forjar un destino común”). Como suele ocurrir, la construcción de una nueva “identidad colectiva”, la europea, está suponiendo también una redefinición del pasado. Así en el proyecto de Constitución, tras apropiada cita de Tucídides, se dice al principio del preámbulo que somos “conscientes de que Europa es un continente portador de civilización” y “de que sus habitantes, llegados en sucesivas oleadas desde los albores de la humanidad, han venido desarrollando los valores que

sustentan el humanismo: la igualdad de las personas, la libertad y el respeto a la razón”.

Esta “redefinición” que parece fijarse tan sólo en el Renacimiento, el Siglo de las Luces y la Revolución Francesa, apenas queda corregida por la tímida mención de las “herencias” culturales, religiosas y humanistas. Herencias, es decir, cosas del pasado.

No voy a entrar en la crítica, que comparto, relativa a la falta de mención expresa del legado cristiano, que en realidad es un “hecho histórico” que no se borra por una simple omisión en un texto constitucional. Pero sí quisiera subrayar que se ha omitido también –conscientemente–, toda referencia geográfica limitativa hacia el Este (con la vidriosa cuestión de Turquía y la no menos difícil de Rusia, con vocación a la vez europea y asiática).

La identidad europea se proyecta así con carácter compatible (hacia adentro) y abierta (hacia fuera). Se presenta no como una “identidad de enraizamiento” fuerte, impositiva y totalizadora, sino con el perfil propio que están adoptando las identidades colectivas en la era de la globalización.

XI

Por lo demás en esta época de globalización más cosmopolita junto con las identidades de enraizamiento, cuenta cada vez más lo que cabría denominar identidad de instalación. No se es sólo de donde “se nace”, sino de donde “se pace”. Y para la instalación en la existencia cuentan algo más –a veces mucho–, las decisiones individuales y el tipo de persona que se sea.

Dicho de otra manera, nuestras identidades colectivas en la actualidad son más plurales porque podemos poseer más variedad de anclajes identitarios, pertenecer a más de un “nosotros”, componer un “nosotros” –podríamos decir– “a la carta”, más allá del plato único o del menú del día obligatorio.

Hoy se advierte en fenómenos muy dispares una cierta abundancia de configuraciones colectivas de carácter identitario que han venido a sustituir en la llamada sociedad de masas a los antiguos y fuertes anclajes de carácter familiar, local, religioso, nacional, etc. por otros más triviales, en ocasiones, menos solemnes y en todo caso socialmente más amplios. Identidades que pueden tener como referente un deporte y la identificación con un equipo, la afición a unos

ídolos de la canción, la práctica electiva de una actividad, o nuevos filones identitarios manifestados en movimientos como el feminismo, el pacifismo, la defensa del medio ambiente, etc.

En esta situación es más fácil que las diversas facetas identitarias descompongan, rebajen y hasta ritualicen la inevitable tensión entre el “nosotros” y el “los otros” a que antes me he referido. Enseñar a las jóvenes generaciones la compatibilidad entre distintas identidades de apego podría ser uno de los objetivos de la pedagogía de principios de este siglo. Se trataría de educar, sin duda en unas creencias, pero sobre todo en la tolerancia de las creencias e ideas de “los-otros”.

Enseñar la compatibilidad entre identidades y la tolerancia entre identidades diferentes debería llevar a rebajar la fuerza lógica y de persuasión de los discursos y de los argumentos etnocéntricos que en el fondo son siempre egocéntricos. La etnicidad en sentido fuerte, como ha escrito recientemente Peter Sykora viene a ser como el resultado de una suerte de “imprinting” que puede llegar a aprisionarnos y a situarnos junto a los gansos, ocas y ansares, por recordar una vez más a los etólogos y a K. Lorenz.

XII

Pero volvamos una vez más a la educación. ¿Qué papel han de jugar el Estado y los restantes poderes públicos en la tarea transmisora de los universos simbólicos, las cosmovisiones y las identidades colectivas? Si las identidades colectivas son “constructos” históricos que en virtud de diversos factores resultan de fenómenos de “identificación” y de “pertenencia”, ¿hasta qué punto debe ser el Estado el arquitecto diseñador de esas construcciones?

No seré yo quien niegue el papel activo del Estado y de los poderes públicos en la educación, ni tampoco en la “construcción” de algunas identidades colectivas especialmente vinculadas al ámbito de lo público. Pero el papel del Estado en este campo, salvo que se quiera caer en una suerte de totalitarismo, ha de ser en mi opinión limitado. Su función propia sería establecer un marco, unas reglas de juego, no sólo formales sino ciertamente con algunos elementos materiales o de contenido.

En nuestro caso la Constitución Española de 1978 señala algunos referentes que sin duda deben tenerse en cuenta en el seno del proceso educativo de construcción y transmisión de identidades

colectivas. Ahí está la referencia a los “valores superiores” del ordenamiento, contenidos en su artículo 1º, los de la “libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. O las menciones del art. 10 sobre “la dignidad de la persona”, sus “derechos inalienables” o el “libre desarrollo de la personalidad”.

En el terreno propiamente educativo se establece como objeto de la educación “el pleno desarrollo de la personalidad humana”, “el respeto a los principios democráticos de convivencia y, los “derechos y libertades fundamentales” (art. 27,2).

Los universos simbólicos y dentro de ellos la construcción de las identidades colectivas tienen por tanto un marco, cuya defensa compete al Estado y a los poderes públicos, aunque no sólo a ellos. No sólo a ellos porque, como ya se adelantó, el principio de libertad de enseñanza introduce nuevos e importantes protagonistas en este terreno.

XIII

La libertad de enseñanza, reconocida en el art. 27,1 de la Constitución, tiene naturaleza singular. No responde simplemente al esquema habitual de una libertad pública. No consiste en un nuevo haz de facultades garantizadas a un sujeto determinado, como pudiera ser la libertad de cátedra o la libertad de conciencia. No resulta tampoco de la mera suma de libertades públicas concernientes a la educación como parece desprenderse del planteamiento de la LODE (Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación, Ley 8/1985, de 3 de julio). La libertad de enseñanza reconocida “*pari passu*” con el derecho a la educación en el frontispicio del art. 27 de la Constitución es una libertad sustantiva de carácter complejo. La libertad de enseñanza se constituye como libertad pública justamente en polémica frente a la pretensión de monopolio del Estado en materia de educación. El reconocimiento de esta libertad significa, por tanto y ante todo, la negación de que los poderes públicos puedan determinar en forma monopolística o exhaustiva los contenidos de la enseñanza.

Y en su vertiente positiva la libertad de enseñanza supone la libertad de elegir entre distintos tipos de educación. Es claro que esta libertad sólo es posible cuando existe pluralidad de ofertas educativas, es decir, eso que se ha venido llamando proyectos educativos, idearios o tipos diferentes de enseñanza.

En virtud del principio de libertad de enseñanza, la determinación última de los contenidos de la educación no queda en su totalidad encerrada en decisiones de las autoridades públicas. El contenido real de la enseñanza, el que llega a los estudiantes en los casos concretos, permanece abierto a instancias plurales, distintas a los poderes públicos administrativos. Queda abierto a lo que se viene denominando “sociedad civil”.

A través de la intervención y proyección de la sociedad civil, de la apertura de la enseñanza a diversas instancias sociales, se puede construir la pluralidad de ofertas –todas legales o constitucionales–, que permiten el ejercicio de la libertad de enseñanza.

Esas variadas instancias sociales –que están obligadas, claro está, a respetar el marco constitucional–, se nutren de fuentes muy variadas: entre ellas cabe mencionar la participación de los profesores, que tienen reconocida en mayor o menor grado su libertad de cátedra; de los alumnos y de los padres de alumnos en proporciones distintas según los niveles de la enseñanza y, en conjunto, todos ellos a través de la “autonomía pedagógica” de los centros.

Más allá del ámbito de los centros, la libertad de enseñanza abre la educación a otras instancias sociales generadoras de cosmovisiones, o si se prefiere de universos simbólicos diversos.

Como antes he apuntado, no es función propia de los poderes públicos la construcción de cosmovisiones, sino el establecimiento de marcos comunes, aceptados y razonables, entre los cuales puedan surgir tales cosmovisiones y universos simbólicos. El protagonismo decisivo no debe ser del Estado, ni de los entes públicos.

Yo no comparto una interpretación del Estado, con raíces hegelianas, que lo haga equiparable a la “eticidad”. Siempre he pensado que la concepción del “Estado ético” puede tener y de hecho ha tenido connotaciones totalitarias. Considerar que las contradicciones de la sociedad civil se resuelvan –o superen–, en el Estado, tiene el peligro de llegar a pensar que la racionalidad de la sociedad civil se encuentra en la idea ética del Estado. Cuando se piensa que la Sociedad se encarna en el Estado, se puede seguir pensando que el Estado se encarna en un partido y el partido en un jefe, como ya ocurrió en los años 30 del siglo pasado.

Frente a esta concepción, yo me inclino a reconocer la potencialidad de los diversos elementos que integran la sociedad civil como enriquecedores de la convivencia.

Y en el campo de la educación, esos elementos provienen de las distintas cosmovisiones, de los universos simbólicos permanentemente renovados, por los avances del conocimiento, a través de la investigación y la ciencia.

XIV

Aplicando estas ideas al terreno de las identidades colectivas, cabría concluir que el nivel actual de nuestros conocimientos históricos, sociológicos y psicológicos, permite postular una enseñanza de ellas no absolutizadora y abierta al nuevo marco globalizador. En los momentos en que vivimos, resulta perturbador forzar la construcción de las identidades colectivas (nuevas o viejas) mediante la compulsión de los poderes públicos o a través de su vinculación a conceptos o categorías del pasado que han dejado o están dejando de resultar acordes a la función que les permitió nacer y consolidarse. Esto creo que es aplicable a nociones como las de nación, soberanía, independencia y otras parecidas apuntadas anteriormente.

Vale esta observación tanto para la construcción de una identidad supraestatal como la europea, antes nombrada, como para las distintas identidades infraestatales (como sería el caso entre nosotros de la identidad vasca, la catalana, la gallega o cualquiera otra), y las nuevas que están asomando en nuestro horizonte, de carácter cosmopolita y funcional.

No es al Estado, ni a los poderes públicos, sino a la sociedad civil, dentro de un marco general aceptado, a quien compete la socialización y resocialización de las identidades. No es al Estado ni a los poderes públicos a quienes corresponde censurar los libros de texto –por ejemplo los de historia–, o imponer un determinado modo de enseñanza. Me inclino a pensar que el papel decisivo debe ahí atribuirse a la comunidad científica, a la autonomía pedagógica de los centros, a la libertad de cátedra de los profesores, a las instancias sociales creadoras de cosmovisiones y a las preferencias de la sociedad expresadas por libre elección. A estos últimos toca sobre todo orientar el proceso, mantener vivos los universos simbólicos heredados y actualizar e innovar el imaginario colectivo.

*Políticas educativas y libertad escolar*¹

JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ²

SUMARIO

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: una reflexión sobre la secuencia temática de este curso de El Escorial para tratar de situar y delimitar el objeto de su primera jornada y de la mesa redonda que se abre con esta presentación.– 2. QUÉ ES, QUÉ COMPRENDE Y EN QUÉ SE FUNDAMENTA LA LIBERTAD ESCOLAR: A) “Libertad de enseñanza” y libertades educativas: fundamento de su pluridimensionalidad; b) Su protección internacional y constitucional; c) La libertad escolar en su estricto sentido, clave del sistema: sus exigencias capitales y su relación con la noción de “autonomía” y “autogestión” escolares.– 3. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: a) La educación como servicio esencial en libertad: función reguladora, supervisora y garante de los poderes públicos; b) Niveles, contenidos y condiciones exigibles por la Administración educativa; c) Solidaridad colectiva e intergeneracional en la igualdad de oportunidades: sentido y condiciones de la financiación pública; d) La iniciativa escolar pública.– 4. SEDE TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: a) Papel del Estado; b) Función de las Comunidades Autónomas; c) La Administración Local; d) La Unión Europea; e) Intercomunicación político-administrativa.

¹Este tema fue abordado desde diferentes perspectivas por José Luis Martínez López-Muñiz y Amparo Marzal en una mesa redonda en la que también participó, completando su intervención anterior, el profesor Jan de Groof.

²Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid desde 1988 y Doctor en Derecho por la Universidad de Oviedo. Vocal del Consejo de Coordinación Universitaria y miembro del Consejo de Universidades de España desde 1994. Vocal del Consejo Asesor de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. Autor de varios libros y más de un centenar de otras publicaciones relacionadas con el Derecho administrativo, constitucional y comunitario europeo.

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

El título de esta mesa redonda está formulado en términos indudablemente generales, de modo que dentro de él cabría tratar prácticamente de toda la rica problemática implicada en la no menos amplia denominación del curso (*Libertad, igualdad y pluralismo en educación*), en los diversos enfoques o perspectivas, además, en que ello sería posible.

Para tratar de delimitar lo que habría de ocuparnos esta tarde me ha parecido necesario hacer una rápida reflexión sobre lo que pueden ser los objetivos globales del curso y los que parecen haberse previsto para cada una de sus partes, organizadas en torno a cada una de las cuatro jornadas completas, puesto que la última –la del viernes por la mañana– resulta claramente dedicada a un complemento muy específico, que no es sino la gran cuestión de la contribución que debe corresponder a la educación en la integración europea, si no me equivoco.

Todo el planteamiento del curso tiene un enfoque eminentemente jurídico: cómo se articulan esos principios que son la libertad, la igualdad y el pluralismo –valores superiores del ordenamiento jurídico, al decir del art.1.1 de la Constitución Española– precisamente en la educación. Se trata de una cuestión jurídica, aunque también política, en cuanto que ésta ha de arbitrar precisamente los modos y tiempos de clarificar y hacer efectivo el Derecho.

El carácter jurídico del curso se evidencia destacadamente en la jornada segunda, en la que se analizan, de la mano principalmente de juristas, las diversas dimensiones y exigencias de las libertades educativas y del derecho a la educación: derechos fundamentales a los que su comprensión actual, desde hace mucho tiempo, y desde luego en los parámetros del Estado social y democrático de Derecho, como los demás derechos fundamentales, no cabe desligar de las justas implicaciones del derecho a la igualdad.

Ese carácter jurídico aparece asimismo como dominante en la cuarta jornada sobre *Financiación, pluralismo y calidad de enseñanza*, aunque en ella se analice más particularmente la dimensión económica o financiera: una faceta que es, desde luego, sólo instrumental pero decisiva en la práctica, dado que estamos ante unos derechos y libertades que tienen por objeto una actividad prestacional costosa, muy costosa de hecho. Si hablamos de derechos y libertades reales y no meramente formales en este ámbito, no ha de

extrañar que, al final, el banco de prueba de la real fidelidad a los valores superiores del ordenamiento sea el modelo de financiación de la enseñanza. Algo que tiene que analizarse económicamente, decidirse con criterios jurídicos y aplicarse con políticas bien fundadas.

Los juristas sabemos bien, sin embargo, que, como nos enseñaron los grandes jurisconsultos romanos, la “ciencia de lo justo y de lo injusto” (*iusti atque iniusti scientia*) requiere también el conocimiento de las aportaciones de todos los demás saberes, necesita aquella “noticia de todas las cosas divinas y humanas” (*divinarum atque humanarum rerum notitia*), sin la cual no es posible discernir en la realidad lo que debe corresponderle a cada uno en justicia. De ahí la especial importancia de la tercera jornada, encomendada a filósofos y expertos en teoría y práctica educativas, aunque no falte la conveniente conexión con lo jurídico. Se trata de reflexionar en ella sobre qué es y qué requiere la actividad educativa, objeto de la libertad, la igualdad y el pluralismo que nos preocupan. Me parece que en este análisis, efectuado desde bases antropológicas y sociales sólidamente cimentadas, se hallará el sentido de todo lo demás, la luz y el criterio para que los juristas propongan soluciones y los políticos vean la forma de aplicarlas.

Volviendo ahora a la primera jornada, a la de hoy, podemos ya discernir nuestro cometido, que, en efecto, aparece anunciado en el título general de la jornada como relativo a la contraposición entre el Estado y la sociedad civil en orden a la educación, en orden a la mejor articulación entre la libertad, la igualdad y el pluralismo en la educación. Es una jornada también eminentemente jurídica, puesto que apunta a discernir qué sea el “*ius suum*”, lo que le corresponda respecto a la educación, por una parte, al Estado, a los poderes públicos, y qué, por otra, a la sociedad libremente organizada bajo el justo orden que la autoridad pública debe asegurar. De ahí que hayamos sido convocados principalmente juristas para hablar de los temas de hoy, aunque, desde luego, lo que los juristas podamos decir –vuelvo a señalar– se nutre en sus raíces de las aportaciones de otros muchos saberes humanísticos, filosóficos, sociales y políticos.

En este contexto, parece ahora claro que hemos de hablar de “políticas educativas”, porque ésa es la parte del Estado, de los Poderes públicos en general, y de “libertad escolar”, porque con esta expresión se está queriendo aludir sintéticamente a lo que en edu-

cación le corresponde a la sociedad civil, a la sociedad libre, que es lo mismo que decir a los ciudadanos, las familias, las organizaciones e instituciones que surgen espontánea y libremente en la sociedad por el ejercicio de las libertades y del pluralismo ciudadano, y se sostienen y perduran merced a ese apoyo que libremente las gentes les prestan, por más que, por exigencias del Estado social y democrático de nuestro tiempo, también los poderes públicos coadyuvan a su creación y subsistencia en aras de la igualdad en el ejercicio de aquellas libertades y para favorecer el pluralismo.

Estado y sociedad: dos polos decisivos que es muy importante no confundir y que hay que mantener bien diferenciados, que han entrado y entran no pocas veces en diversas formas de tensión mutua, pero que en realidad se necesitan recíprocamente y no pueden vivir el uno sin el otro. No son –no deben ser– adversarios, sino que el Estado, los poderes públicos, no tienen más razón de ser ni otra justificación que servir a la sociedad civil, a los ciudadanos libres que la forman, para los cuales son imprescindibles, y, a su vez, la sociedad civil es la que sostiene, nutre y dirige el Estado. Somos los mismos quienes conformamos la sociedad civil en plena libertad y a la vez constituimos el Estado y las demás Entidades públicas con vínculos obligatorios, como único medio de garantizar los derechos y el progreso de todos. Somos los mismos, pero bajo títulos distintos, con formas diferentes, con medios también distintos. Lo que se sustenta en vínculos obligatorios –los poderes públicos– está al servicio de la máxima expansión de cuanto se sustenta en la libertad y el pluralismo, como muy bien se expresa en el art.9.2 de la Constitución española, que asigna a aquellos la tarea de “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 política, económica, cultural y social”.

Qué duda cabe de que una correcta y fructífera articulación de la libertad, la igualdad y el pluralismo en la educación es algo que depende en grandísima medida de situar adecuadamente el papel que haya de corresponder a los poderes públicos y a los ciudadanos y sus instituciones libres en este ámbito. De ahí la trascendencia de esta jornada de hoy.

2. QUÉ ES, QUÉ COMPRENDE Y EN QUÉ SE FUNDAMENTA LA LIBERTAD ESCOLAR:

La presentación inicial que me corresponde hacer esta tarde en este sentido podría comenzar por plantear en primer término qué sea esto de la libertad escolar. El primer grupo de ideas sobre el cual luego podría centrarse el coloquio –además de las que ya van dichas– giraría, en suma, sobre qué es, qué comprende y en qué se fundamenta esa libertad escolar a la que se refiere el tema de la mesa redonda. Y empezamos por ella para tratar después de las políticas, porque, como hemos dicho, el Estado está al servicio de la sociedad y no al revés, por más que obviamente ésta deba sustentar y cuidar de ese instrumento necesario para ella que es el Estado.

Seremos, por fuerza, esquemáticos. No sólo porque no debo excederme del tiempo que los organizadores me han indicado, sino porque en algunas de estas cuestiones habrá ocasión de ahondar especialmente mañana o en las jornadas sucesivas.

a) “Libertad de enseñanza” y libertades educativas: fundamento de su pluridimensionalidad.

Por libertad escolar cabe entender todo lo que también puede incluirse en una acepción amplia de la expresión más difundida de “libertad de enseñanza”, que es la que emplea, por ejemplo, nuestra propia Constitución en su art.27.1: “Se reconoce la libertad de enseñanza”.

En este sentido habría que incluir en ella ante todo la libertad con la que ha de poder ejercerse el derecho fundamental a la educación, que es a la vez, transversal e inescindiblemente, un derecho de prestación –un derecho social- y un derecho de libertad. El derecho a la educación sólo es tal si es derecho a educarse en libertad. Algo, por lo demás, que en el caso de los menores –aun con la debida atención a la progresiva responsabilidad que puede acompañar al crecimiento en edad, a lo que alude la Convención Universal de los Derechos del Niño-, corresponde ejercitar por ellos a sus padres o tutores legales, destacándose con ello, por cierto, el relevante protagonismo que toca asumir en lo educativo a la familia. En cualquier caso, el derecho a educarse en libertad es la base de todo. Es obvio que la educación sólo tiene sentido en razón de quien tiene necesidad de ella. Todo el sistema debe servir a la mejor satisfacción

de esta necesidad. De ahí que siempre –y no sólo ahora que tanto se enfatiza–, la educación haya debido centrarse en el aprendizaje a realizar por el alumno, por el educando, el cual por sí, o por sus padres o legítimos representantes, debe poder elegir el qué, el cómo y con quién, por más que otras consideraciones que luego haremos puedan limitar esta libertad que, como cualquier otra, no es ni mucho menos absoluta.

Pero junto a esa libertad del educando, la libertad de enseñanza alude también a la libertad del que enseña o educa, la libertad de expresión y de método docente, la libertad de “cátedra”, si se quiere: es decir, la libertad que, obviamente, ha de corresponder a quien asume la función de enseñar. Sin olvidar que la función del maestro, de quien enseña y la de su libertad, no están primariamente a su servicio, sino al de la mejor atención a las necesidades y elecciones educativas del educando, única razón de ser de toda educación, como ya hemos dicho.

De ambas manifestaciones de la libertad de enseñanza –la del educando y sus padres o tutores y la del profesor–, en sus dimensiones o posibilidades de ejercicio asociado, pero también de la genérica libertad de emprender proyectos prestacionales de toda especie que es propia de cualquier persona física o jurídica, deriva la tercera libertad educativa, que es a la que corresponde en sentido más estricto la denominación de libertad escolar, y que no es sino el derecho a concebir, anunciar y realizar o dirigir la ejecución de un proyecto educativo escolar determinado, al que se vinculen libremente discentes y docentes, en ejercicio precisamente de sus respectivas libertades de educarse en libertad y de enseñar libremente, en el marco y con los condicionamientos, en su caso, libremente elegidos, dentro de las ofertas disponibles. No infrecuentemente la “libertad de enseñanza” se ha identificado concretamente con esta “libertad escolar” frente a los planteamientos, no poco frecuentes en la Historia, tendentes a comprender la enseñanza institucionalizada como una función asignada en régimen de monopolio, sea a la Iglesia, sea al Estado.

Esta triple dimensión de la libertad de enseñanza deriva en realidad en último término de la exigencia fundamental de que la educación a la que toda persona tiene derecho se efectúe en libertad. Este derecho a educarse en libertad es, por eso, la dimensión esencial y más básica de las tres consideradas, y aunque las otras dos dimensiones tienen también fundamentos propios (la libertad de expresar

y transmitir el propio saber, las propias ideas, por una parte, y la genérica libertad de emprender por otra), qué duda cabe de que reciben a su vez de aquélla una importante parte de su fundamentación: difícilmente puede elegirse la educación donde no exista el pluralismo que deriva de la libertad de expresión docente y –sobre todo– de la libertad de configurar y ejecutar proyectos escolares consistentes y bien determinados.

b) Su protección internacional y constitucional.

Las tres dimensiones de la libertad escolar en este amplio sentido aparecen protegidas de diversas formas en diversas normas internacionales de obligado cumplimiento en España y en la generalidad de los Estados de nuestro entorno cultural.

- a.– El derecho a educarse en libertad aparece proclamado destacadamente –por no citar sino los textos más relevantes– en el art.26.1 y 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el art.18.4 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, o en el art.13.3 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, a nivel universal, así como, a nivel europeo, en el art.2 del Protocolo adicional 1º de 1952, del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 1950, además de contemplarlo también la más reciente Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea de 2000, en su art. 14.3 (e, implícitamente, en su art. 22 sobre la diversidad cultural, religiosa y lingüística), aún sin fuerza normativa por el momento, como es conocido.
- b.– La libertad docente individual se encuentra protegida por los arts. 18 y 19 de la Declaración Universal o los también 18 y 19 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, así como, a nivel europeo, por los arts. 9 y 10 del Convenio europeo de 1950. También se contempla en los arts.10 y 11, y más específicamente como “libertad de cátedra” en el 13 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.
- c.– La libertad de creación y dirección de centros docentes de toda especie se encuentra expresamente garantizada por el art.13.4 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, y por el art.29.2 de la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño; está implicada en el art.18 de la

Declaración Universal, el 18.1 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el 9.1 del Convenio europeo de 1950; y cuenta con manifestaciones específicamente protegidas frente a cualquier imputación de discriminación en caso de diferenciación o especialización por razón del sexo, la religión o la lengua en el art.2 de la Convención de la UNESCO de 1960 relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza. También el art.14.3 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea proclama esta libertad.

Por lo que se refiere a la Constitución Española de 1978, sus arts. 27 y 20,1.c) garantizan también, bien expresamente, esta triple dimensión de la libertad de enseñanza, además de cuanto ya implica la declaración genérica del apartado 1 del 27, reconociendo “la libertad de enseñanza”.

- a.– El derecho a educarse en libertad tiene una de sus garantías en el ap. 3 del art. 27 (“el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”).
- b.– La libertad individual de expresión docente la ha reconocido el Tribunal Constitucional en la formulación bien evidente del art.20.1.c) sobre “la libertad de cátedra” (son especialmente importantes sus pronunciamientos en la temprana Sentencia sobre la LOECE, de 13 de febrero de 1981, FFJJ 9 a 11, también en cuanto a sus límites según el nivel educativo y la naturaleza pública o privada del puesto docente).
- c.– La libertad, en fin, “escolar” luce con evidencia en el ap. 6 del art. 27, por más que en la elaboración del texto constitucional ese texto fuera uno de los caballos de batalla más sonados, junto con el ap. 7 que impone sistemas de participación indeterminada de la comunidad escolar en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, cuya interpretación conjunta quedaría definitivamente determinada por la inclusión por el Senado del art.10.2, que obliga a interpretar los preceptos constitucionales de conformidad con “los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

El Tribunal Constitucional ha ido desgranando y confirmando la realidad de la garantía constitucional a estas diversas dimensiones de la libertad escolar en sentido amplio. No podemos entrar ahora en ello.

c) La libertad escolar en su estricto sentido, clave del sistema: sus exigencias capitales y su relación con la noción de “autonomía” y “autogestión” escolares.

No debemos pasar adelante sin destacar adecuadamente que la clave del sistema, en la que se expresa principalmente el papel de la sociedad civil en la educación, y sin la cual no podrían tener adecuada satisfacción las otras libertades educativas, es la libertad escolar en su sentido estricto, como derecho a convocar libremente a la realización de proyectos educativos escolares determinados, y a ejecutarlos enteramente o dirigir su ejecución.

Sin esta libertad de establecer y dirigir responsablemente establecimientos escolares de todo tipo y los proyectos que con ellos se instrumenten, no podría asegurarse el pluralismo inherente a toda sociedad civil libre, ni –en consecuencia– la mejor satisfacción posible del derecho a educarse en libertad y del derecho a enseñar en libertad.

Exigencia capital de la libertad escolar es que, junto al derecho de crear o establecer centros educativos, se garantice el derecho a dirigir los creados, como muy bien dijo nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 77/1985, de 27 de junio, sobre la LODE (FJ 20), es decir, el derecho de disponer de los medios jurídicos para mantener con coherencia el proyecto educativo que haya obtenido la confianza de docentes y discentes, y para responder por ello.

Atentaría contra esta libertad escolar –e indirectamente contra la libertad de los docentes y discentes que pudieran encontrarse en minoría en el centro elegido en razón del proyecto ofrecido por su titular– permitir un desplazamiento de la facultades y responsabilidades para dirigir y asegurar la ejecución del proyecto hacia fórmulas de autogestión por la comunidad escolar (profesores, alumnos o sus padres, etc.), que pusiera en manos de mayorías cambiantes, contingentes e imprevisibles la realización efectiva de cada proyecto escolar.

La libertad escolar se contrapone efectivamente a la iniciativa pública escolar de la que hablaremos más tarde. Ciertamente puede dotarse de una mayor o menor “autonomía” a los centros gubernativos o públicos que de ésta resulten. De hecho algunas Constituciones como la española exigen esa “autonomía” para el caso de las Universidades, y algunas legislaciones –como

la española desde la LOPEG de 1994 y ahora la Ley de Calidad de 2002— extienden la aplicación de ese principio de estructuración, con diversas modulaciones, a los centros públicos no universitarios. Esta autonomía permite flexibilizar la respuesta que los centros responsabilidad de los poderes públicos pueden dar a sus usuarios, configurando incluso proyectos escolares de alguna manera diversificados y adaptados a las peculiaridades o preferencias de éstos. Pero los centros públicos no pueden dejar de respetar adecuadamente el pluralismo interno que les es específico, ni sustraerse por entero a la dependencia directiva respecto del poder público titular correspondiente, y las consiguientes orientaciones, controles y responsabilidades democráticas que le son inherentes. Tampoco en los centros públicos debe confundirse “autonomía” y “autogestión” por la comunidad escolar, por amplia que pueda o deba ser la participación que haya de reconocerse a profesores, padres o alumnos, otro personal del centro, etc.

Esa posible autonomía de los centros públicos no es, sin embargo, respuesta suficiente a las necesidades de las libertades educativas básicas, ni puede concebirse, por tanto, como sucedáneo de la auténtica libertad escolar.

3. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

El tiempo corre y hemos de hablar aún de las políticas educativas.

La idea fundamental respecto a ellas me parece que debe ser la que deriva de la propia relación que ya hemos dicho debe existir entre Estado o poderes públicos y sociedad libre. Aquellos están al servicio del orden y progreso de ésta, al servicio de la más plena satisfacción de los derechos y libertades de cuantos forman ésta.

Las políticas educativas deben orientarse, por tanto, ante todo a lograr la máxima efectividad del derecho de todos a la educación en libertad con cuantas exigencias conlleva. Pero con las políticas educativas los poderes públicos deben servir también a otras necesidades sociales para las que la educación es vital y cuya importancia justifica la imposición de límites, condicionamientos y deberes en la educación.

a) La educación como servicio esencial en libertad: función reguladora, supervisora y garante de los poderes públicos.

La educación no es un servicio público en sentido estricto. No lo es en ninguna de sus posibles formas o manifestaciones. No lo es aunque se financiara toda ella con fondos públicos. Y no lo es porque es el contenido esencial de libertades fundamentales individuales y colectivas lo que impide que pueda configurarse como actividad reservada al Estado o propia de los poderes públicos.

Es, sin embargo, un servicio esencial para la sociedad, en cuanto dirigido a la satisfacción del derecho fundamental a la educación y por su particular relevancia para el orden, la paz y el progreso económico, social y cultural de toda la sociedad.

Por esa condición de servicio esencial, los poderes públicos deben velar por que se preste en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y moralidad públicas (como puntualizan para todos los derechos humanos los textos internacionales antes citados), con universal disponibilidad y básicamente igual accesibilidad, con la necesaria continuidad y regularidad y con la conveniente calidad, en función de las circunstancias espacio-temporales y de la etapa, fase, nivel o especialidad educativa de que se trate, que deberá incluir en cualquier caso determinados valores básicos de la sociedad, proclamados en la Constitución y en los textos internacionales o inherentes a sus principios estructurantes.

Todo ello requerirá, en efecto, de una actividad reguladora, programadora, supervisora y de garantía de los poderes públicos.

La relevancia de una educación básica para el orden, la integración y el progreso sociales justificará que la libertad inherente a la educación se vea restringida por un deber público, por una obligación personal de recibir un nivel básico educativo, como mínimo. Un deber que vinculará a los padres o personas responsables de los menores especialmente, puesto que es justamente en la minoría de edad cuando ha de recibirse normalmente. Podrá discutirse el alcance y las modalidades de este deber, si debe cumplirse siempre de forma escolarizada o admite otras variantes. Pero es difícil negar hoy la legitimidad de la imposición de ese deber, que está reconocido además como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros muchos textos internacionales, así como en el art.27.4 de la Constitución Española que adjetiva como obligatoria a la educación básica.

La necesidad pública de garantizar, por otro lado, que quienes ejerzan determinadas actividades profesionales o laborales reúnan determinados conocimientos, hábitos o pericias, justifica también la programación educativa de las diversas titulaciones que habiliten para su realización, lo que constituye otra de las razones importantes de la ordenación y programación educativa, a partir sobre todo de la enseñanza secundaria.

b) Niveles, contenidos y condiciones exigibles por la Administración educativa.

En todo caso, la ordenación del sistema de la enseñanza institucionalizada en niveles y modalidades y la determinación pública de sus contenidos necesarios o de las condiciones de todo tipo que sean exigibles a las actividades educativas (sean materiales sobre los lugares y establecimientos, sean sobre el número de alumnos por clase, requisitos del profesorado, o bien sobre la secuencia de los estudios, etc.) debe establecerse siempre por causas bien justificadas y bajo el principio de limitar o restringir lo menos posible las libertades.

c) Solidaridad colectiva e intergeneracional en la igualdad de oportunidades: sentido y condiciones de la financiación pública.

Los poderes públicos del Estado social y democrático de Derecho, como ya señalamos, deben atender especialmente al ejercicio de los derechos y libertades educativas en condiciones de real igualdad, justamente ponderadas todas las circunstancias. Es algo que habrá de penetrar todas las políticas educativas, pero que tiene particular relevancia en orden al uso que deba hacerse de la financiación pública de la educación. Obviamente ésta debe destinarse a hacer efectivo el derecho a la educación en libertad en las máximas condiciones posibles de igualdad de oportunidades, lo que supone que el destino del dinero público no debe depender de las legítimas opciones escolares de los ciudadanos, sino de las necesidades económicas que éstos tengan para satisfacer su derecho a la educación en libertad.

Nada más contrario a esto que el slogan “el dinero público para la escuela pública”, que convierte el derecho a elegir centro en privilegio de los suficientemente ricos para pagar el coste de la escuela de su elección, y la legítima opción por la escuela pública en privilegio injustificado de gratuidad o cuasigratuidad, cualquiera

que sea el nivel de ésta y el nivel de los recursos económicos del estudiante o de su familia.

Si la educación básica, por lo antes dicho, ha de ser obligatoria, razonable es que, por ello mismo, sea gratuita, es decir, financiada con fondos públicos en todos los casos, o, al menos, en todos los que razonablemente lo necesiten. La financiación pública del resto de la enseñanza habrá de ser más limitada, en razón de la propia limitación del erario público, y habrá de concentrarse en quienes realmente lo necesiten, sea cual sea el centro de su elección debidamente autorizado por reunir las condiciones que a todos deben exigirse por igual.

La educación de las nuevas generaciones compromete la necesaria solidaridad de toda la sociedad y especialmente la que debe existir entre generaciones. Por vías voluntarias y libres o por vía de la solidaridad coercible que instrumenta el Poder público, las generaciones instaladas y más productivas han de coadyuvar a la educación de las nuevas cohortes que formarán la sociedad de mañana. Pero, cuando esa solidaridad es coercible y pública, ha de someterse a exigencias que no discriminen ni penalicen injustamente a sus beneficiarios.

d) La iniciativa escolar pública.

¿Qué decir de los centros de titularidad pública? ¿Deben rechazarse? ¿Carecen de legitimidad? ¿Deben desmantelarse?

Dos palabras nada más. Ya hemos señalado su plena legitimidad. Son necesarios en la medida en que la sociedad civil no se baste. Y los que existen deben ser cuidadosamente cuidados y atendidos por el Poder público. No debe olvidarse, sin embargo, que todo el sistema de enseñanza está para servir al derecho a educarse en libertad de los ciudadanos. Si ha de tener en la práctica más peso la escuela privada que la pública o ésta que la privada, es algo que deben decidir los ciudadanos, las familias, los estudiantes con sus decisiones, y no los políticos por razones ideológicas, ni el personal de los establecimientos públicos por eventuales intereses corporativos.

4. SEDE TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Un apunte ya, para concluir, sobre los titulares de las políticas educativas en el actual sistema español. No podemos sino resumir lo que, si interesa, podrá ser luego ampliado en el debate.

a) Papel del Estado.

El Estado conserva un papel decisivo: establecer la normativa básica de todo cuanto se refiere a la educación (art.149.1.30), asegurar su alta inspección para que se cumpla aquélla, en garantía de la igualdad básica de los derechos y libertades de todos, y ocuparse de cuanto se refiere a las relaciones exteriores o internacionales en la materia (art.149.1.3ª) con toda su creciente importancia.

b) Función de las Comunidades Autónomas.

El desarrollo normativo y, sobre todo, las tareas administrativas propias de una Administración educativa, corresponden hoy casi por entero a las Comunidades Autónomas, que han recibido por ello el grueso del enorme ejército de funcionarios y otro personal que sirve en este ramo de la Administración.

c) La Administración Local.

Hoy por hoy es aún escaso el papel que se reconoce a la Administración local, municipios, provincias e islas. Pero los pactos locales en el ámbito de las Comunidades Autónomas deberían llevar a cabo una descentralización de partes importantes de la Administración educativa en algunos tipos más relevantes de estas Administraciones: piénsese en enseñanza infantil, pero incluso en la primaria o partes de la secundaria.

d) La Unión Europea.

La Unión Europea, a través de la Comunidad Europea, ha comenzado a desplegar su política educativa, aunque, por el momento, tenga un alcance bien limitado, de acuerdo con lo que, de momento, disponen los arts. 149 y 150 del Tratado. La tendencia, sin embargo, es a acrecentar la relevancia de esta política europea, como se verá en la última jornada de este curso.

e) Intercomunicación político-administrativa.

Concluamos: todos esos diversos niveles políticos o político-administrativos están intercomunicados de muy diversas formas. Una de las claves del funcionamiento de este complejo sistema es una buena articulación de esa intercomunicación.

Bibliografía

Se indican a continuación las publicaciones del autor de esta presentación que tienen relación más directa con los temas tratados, en las cuales se encontrarán referencias bibliográficas tenidas en cuenta para la elaboración de las ideas vertidas.

1. “La educación en la Constitución Española (derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza)”, *Persona y Derecho*, vol.6 (1979), 215-295.
2. “Bases constitucionales de la financiación pública de la educación”, *Boletín del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias*, Madrid 1983, 6-8.
3. “Subvenciones al ejercicio de libertades y derechos fundamentales en el Estado Social de Derecho: educación y Sindicatos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 47 (1985), 397-412.
4. “Configuración y alcance de los derechos y libertades educativas en la Convención de los Derechos del Niño de 1989: algunas consecuencias”, *Revista Española de Pedagogía*, 190 (1991), 419-431.
5. “Liberté d’enseignement et démocratie: critères de la jurisprudence constitutionnelle espagnole”, *Symposium d’éducation de Genève* (OIDE), 1991, 6-7.
6. “Los conciertos escolares como instrumento de marginación del pluralismo escolar: análisis jurídico de sus causas y remedios”, *Educadores*, 165, enero-marzo 1993, 7-36.
7. “Libertad de enseñanza y derecho a la educación en el Convenio europeo de derechos humanos (Estudio particular de sus implícitas exigencias sobre el régimen de la financiación pública de la enseñanza)”, *Lectures*, nº 2, OIDE, Ginebra 1993, 23 pp.
8. “El artículo 27 de la Constitución: Análisis de su contenido. Doctrina jurisprudencial. Tratados internacionales suscritos por España”, *Cuadernos de Derecho Judicial (Aspectos jurídicos del sistema educativo)*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1993, 11-58.
9. “Prólogo” al libro de DE LOS MOZOS TOUYA, I., *Educación en libertad y concierto escolar*, Montecorvo, Madrid 1995.
10. “Le droit à l’éducation dans les instruments internationaux”, *Revue de Droit Africain*, nº10, avril 1999, pp.141-162.

11. “Requisitos y efectos jurídicos del carácter propio de los centros educativos”, *Ius Canonicum*, vol.XXXIX, nº 77, ene-jun 1999, pp.15-25.
12. “El derecho a la educación en los instrumentos internacionales”, en Alfred Fernández (ed.) *Hacia una cultura de los derechos humanos* (Un manual alternativo de los derechos fundamentales y del derecho a la educación), Universidad de verano de derechos humanos y del derecho a la educación, Ginebra 2000, pp.169-201.
13. “Legitimidad de los colegios concertados especializados por razón del sexo” (comentario a Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de diciembre de 1999), *La Ley*, nº 5022, 20 de marzo de 2000, pp.1-4.
14. Con J.L. GONZÁLEZ QUIRÓS (coords.), *La educación en la España de los 2000*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), Madrid 2001. Se encargó particularmente de organizar la estructura del libro, redactar su presentación (pp.9-12), un capítulo sobre “Papel de los poderes públicos en la enseñanza” (pp.25-52), parte del capítulo “Universidad y Enseñanza Superior” (las pp.111-133) y el capítulo final “Ejes para una reforma”(pp.325-346).
15. “El servicio público. Origen y significación”. *Materiales para el Estudio del Derecho (Derecho administrativo II)*,– <http://www.iustel.com>, Portal Derecho 2001.
16. “Política de educación, de formación profesional y de juventud”, en Calonge Velázquez, A. (coord.), *Políticas comunitarias: bases jurídicas*, Ed. Lex-Nova, Valladolid 2002, pp.321-353.
17. “La *publicatio* de recursos y servicios”, en Cosculluela Montaner, L., (coord.), *Estudios de Derecho Público Económico* (Libro Homenaje al Prof. Dr. Don Sebastián Martín-Retortillo), Civitas, Madrid 2003, pp. 687-718.

*Políticas educativas y libertad escolar*¹

AMPARO MARZAL²

Gracias a OIDEL (Organización Internacional para el Desarrollo del derecho a la Educación y Libertad de enseñanza) por su invitación a participar en este curso que con tan buen criterio ha decidido promover. Gracias por ofrecer en él las distintas visiones que sobre políticas educativas están presentes hoy en la sociedad española, y que se manifiestan, entre otras vías, a través de la posición de los distintos partidos políticos. Especialmente, en nombre del Partido Socialista, a quien hoy represento, mi reconocimiento por incorporar a esta mesa redonda sus opiniones, las opiniones del que es hoy principal partido de la oposición, y la alternativa de futuro, y que cuenta asimismo con amplia experiencia de gobierno.

Gracias también a la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid por darnos cabida en su oferta académica de este verano 2003 en su sede de El Escorial.

Se nos pide que aportemos nuestra visión acerca del desarrollo del derecho a la educación desde la óptica de la libertad, la igualdad y la pluralidad, principios recogidos en todas las constituciones europeas y que necesariamente han de reflejarse en los sistemas educativos que éstas garantizan.

¹ Ver nota 1, pág 75.

² Doctora en Historia del Arte por la Universidad Complutense de Madrid. Inspectora de Educación en la Consejería de Educación de Murcia desde 1986. Diputada en el Congreso, Vocal por el PSOE en la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Congreso y Vicepresidenta segunda de la Comisión de Control de Radiotelevisión.

En concreto, el día de hoy, con las aportaciones magistrales del profesor Jan de Groof (President of The European Association for Education Law and Policy) y de D. Juan Antonio Ortega y Díaz Ambroña, se ha dedicado a fijar el papel de la educación en el contexto de la realidad actual y las exigencias que conllevan sus transformaciones sociales. Cómo conjugar a la vez la libertad de los actores (alumnos, padres) y la igualdad de oportunidades en educación, en el marco imprescindible de un sistema educativo que reúna los valores de justicia y equidad, y en una sociedad cambiante que exige, conscientemente, cada vez más a los poderes públicos y a la escuela, en aras de lograr la mejor formación de nuestros niños y jóvenes.

Y mi papel en esta mesa redonda, en mi calidad de diputada en el Congreso, y como vocal en la Comisión de Educación, es aportar aquello que, entre los objetivos mencionados, considera el Partido Socialista como puntos clave en un sistema educativo que garantice a sus usuarios la calidad, la libertad y la igualdad.

Para el Partido Socialista, la educación ha sido siempre una prioridad. Lo fue en la época en que gobernábamos y lo sigue siendo hoy día, desde la oposición. Partiendo del mandato constitucional, que atribuye a todos los españoles el derecho a la educación, los ejes que han conformado el sistema educativo impulsado por los socialistas han sido la igualdad, la participación, la calidad. Así, la igualdad de oportunidades, la libertad de enseñanza, el derecho a recibir la formación religiosa y moral de acuerdo con las propias convicciones, la participación de todos los sectores en las decisiones que afectan a los centros sostenidos con fondos públicos, el carácter obligatorio y gratuito de la educación...—todos ellos preceptos constitucionales—, fueron para nosotros las claves de las leyes educativas que promovimos desde el gobierno, y los principios que impulsan hoy día nuestras propuestas educativas, nuestras respuestas a las demandas y aspiraciones de la sociedad .

Es asimismo la Constitución la que encomienda a los poderes públicos que promuevan las condiciones y eliminen los obstáculos para que los derechos en ella reconocidos sean reales y efectivos, para que, en definitiva, el derecho a la educación sea disfrutado en condiciones de libertad e igualdad. Desde entonces, los distintos Gobiernos democráticos han desarrollado estos derechos, pero hay que mencionar que, en particular, fueron los Gobiernos socialistas, a través de tres leyes fundamentales (LODE, LOGSE y LOPEGCE), los que regularon el derecho a la educación, los que establecieron la participa-

ción de padres, profesores y alumnos en nuestro sistema educativo, y también los que definieron el régimen de conciertos para los centros privados. Con la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990, se amplió a diez cursos la escolarización básica obligatoria.

Es preciso decir que fue también durante la etapa socialista cuando se llevó a cabo la expansión más importante de la educación en nuestro país, que alcanzó tasas de escolarización desconocidas hasta entonces en el Bachillerato, la Formación Profesional y la Universidad, de la mano de una ambiciosa política de creación de puestos escolares y de un creciente número de becas. Esta política ha permitido el acceso a los niveles postobligatorios de la educación a sectores sociales tradicionalmente marginados de ellos. De tal modo que hoy se ha hecho realidad una vieja aspiración de la sociedad española: que el conjunto de la población en edad escolar accede a la escuela desde una edad temprana, y que la mayoría, además, prosigue su formación durante al menos diez cursos. Hoy día la realidad educativa es, a pesar de las objeciones que se le puedan hacer, lo que era impensable –una utopía– hace cincuenta años.

Cuando hablamos de igualdad de oportunidades, de justicia y de equidad, estamos hablando de los pilares en que se asienta la política socialista en materia educativa y que se manifiesta en la escuela que hemos conseguido y en cuya mejora deseamos seguir profundizando. Así:

1.– Se ha conseguido la escolarización total en la enseñanza obligatoria, que además se ha ampliado de los seis hasta los dieciséis años, edad mínima legal de incorporación al trabajo, en condiciones de obligatoriedad y gratuidad. El compromiso para satisfacer la demanda escolar en educación infantil, prácticamente cubierto hoy día, contribuiría asimismo a completar el derecho a la educación.

2.– Se impulsó la eliminación de un sistema selectivo basado en la exclusión, optando por un modelo integrador y comprensivo que incorporaría a todo el alumnado con sus características peculiares, con vías de entrada y salida al sistema educativo y que prevendría el abandono temprano de la línea educativa... Sistema integrador y al mismo tiempo compatible con una progresiva diversificación, que permitió acoger los intereses diferenciados de los alumnos y alumnas, sus necesidades y aptitudes. Por ejemplo, con la unificación de la titulación al final de la Enseñanza Obligatoria, y la garantía de una formación común para los alumnos que acceden a la Formación Pro-

fesional y al Bachillerato, evitando la discriminación de la primera, a la que accedían los alumnos que no concluían positivamente la Educación General Básica.

3.— Existe hoy una mayor cobertura educativa, pero también una mayor calidad: incorporación masiva de las mujeres, de los alumnos con dificultades... El esfuerzo inversor de los gobiernos comprometidos con la extensión de la educación obligatoria multiplicó las instalaciones educativas, acercándolas a todos los ciudadanos, al medio rural, a los barrios y pedanías. El carácter social del derecho a la educación exige de los poderes públicos acciones positivas para su disfrute, para su consecución real y efectiva. En ello ha jugado también un papel importante la escuela concertada, sostenida con fondos públicos, que ha permitido garantizar el número de plazas escolares necesarias, en condiciones de calidad. Se generalizó asimismo la modernización de los centros educativos, la cualificación y formación del profesorado, la programación docente, los recursos educativos, la tutoría, la orientación educativa y profesional, etc.

4.— Se ha conseguido una participación mayor de los grupos más desfavorecidos, cuyas tasas de escolarización caían antes en los niveles no obligatorios, e incluso en los obligatorios. Hace treinta años estudiaba en este país la tercera parte de quienes lo hacen ahora. Y según los datos de la OCDE, los alumnos más brillantes de hoy saben mucho más que los mejores de entonces, e incluso la formación recibida por los alumnos que hoy tienen más dificultades es sensiblemente superior a la que recibieron sus homólogos hace treinta años, entre otras cosas porque a los diez ó doce años ya dejaban de estudiar.

5.— La extensión del derecho a la educación y su ejercicio por un mayor número de españoles en condiciones homogéneamente crecientes de calidad son, en sí mismos, los mejores instrumentos para luchar contra la desigualdad. Pero además de este primer objetivo, impulsadas por los gobiernos socialistas, se han puesto en marcha numerosas medidas particulares destinadas a atender las dificultades de grupos específicos del alumnado, a compensar las desigualdades en educación. Se ha conseguido la integración de los alumnos con necesidades especiales, antes segregados. A través de las acciones y medidas de carácter compensatorio, de la oferta suficiente de plazas escolares en la enseñanza postobligatoria, de la política de becas y ayudas al estudio que ha de asegurar que el acceso al mismo esté sólo en función de la capacidad y del rendimiento del

alumno, el sistema educativo ha contribuido a la reducción de la injusta desigualdad social. También, el desarrollo de una política para las personas adultas, conectada con el principio de educación permanente, y el tratamiento integrador de la educación especial, han sido objetivos promovidos por los gobiernos socialistas.

6.— Se ha pasado de un modelo centralizado a otro descentralizado, con una mayor cercanía de los recursos, con la incorporación de elementos culturales diferentes. Las Comunidades Autónomas han jugado un papel decisivo en completar los diseños y asegurar la puesta en marcha de las medidas educativas, y dentro de ese proceso descentralizador, las Administraciones locales han ido progresivamente jugando su papel, todavía no completado.

7.— Se ha instalado la idea de que los diferentes agentes han de participar en la escuela y, a partir de ella, también en la sociedad. Ello ha supuesto, además de la profundización en la democracia, mayor calidad en la escuela. La participación en los centros educativos, consagrada en la Constitución y garantizada por nuestro ordenamiento jurídico, ha sido siempre un elemento clave para el Partido Socialista. Hoy día, el sistema educativo ha creado su propia cultura interna, con su propia dinámica, que no es posible desdeñar.

Nos sentimos orgullosos de que la educación sea nuestra prioridad política, porque, a nuestro juicio, la educación es el instrumento imprescindible para:

- 1.— El desarrollo equilibrado del individuo.
- 2.— Corregir desigualdades y promover la igualdad de oportunidades.
- 3.— Es el factor de cohesión para una sociedad más justa que se construye con la educación.

En los últimos años, no obstante, se ha producido una preocupante distorsión del sistema educativo, especialmente en la Educación Secundaria Obligatoria, en dirección contraria a los objetivos igualitarios y compensatorios pretendidos. La creciente desigualdad del alumnado y la imposibilidad de atender a la cada vez mayor diversidad social y educativa concentrada casi exclusivamente en las aulas públicas, están produciendo una serie de efectos perversos que hacen inviable la comprensividad global del sistema y condenan al fracaso a buena parte de los alumnos escolarizados hasta los dieciséis años.

Nuevos retos se plantean a la educación, dentro de una sociedad cambiante:

1.– Sociedades internacionalizadas, multiculturales, la presencia creciente de jóvenes inmigrantes en nuestras aulas.

2.– Cambios notables en las relaciones sociales y familiares, incremento de la violencia escolar, común en todos los países europeos. Cada vez mayores responsabilidades recaen sobre la escuela, no siempre preparada para atender esta sobrecarga.

3.– Desconcierto y malestar entre el profesorado, formado para una enseñanza selectiva, no generalizada.

4.– Aumento del fracaso escolar y deterioro de la convivencia en los centros.

5.– Mayor absentismo escolar, menor población universitaria y con estudios secundarios en relación a los países de la OCDE. Distribución irregular en las Enseñanzas Postobligatorias: porcentaje muy elevado de alumnos que optan por el Bachillerato frente a los que optan por la Formación Profesional, porcentaje que habría que invertir.

6.– Si hablamos de la educación, hablamos del empleo, al que también es preciso procurar un acceso en condiciones de igualdad, condiciones que los poderes públicos han de contribuir a crear. En efecto, a mayor educación, mayor facilidad para encontrar empleo, y mayor calidad.

Los socialistas somos conscientes de que estos nuevos retos exigen nuevas soluciones, nuevas reformas. Es preciso adaptar el sistema educativo a las nuevas demandas sociales, ya que la sociedad que vivimos ha cambiado más en los doce años de vigencia de la LOGSE que en los cincuenta años anteriores. Desde algunos ámbitos, en especial desde el profesorado, se reclaman cambios en nuestro sistema educativo que es preciso abordar.

El reto que se nos plantea, similar por lo demás al que afrontan todos los países de nuestro entorno, es cómo garantizar una educación de calidad para todos los alumnos sin excepción, que fomente el desarrollo y la adquisición de las capacidades básicas, que permita a los alumnos progresar de acuerdo con sus aptitudes y sus intereses, y que les ayude a formarse como personas y ciudadanos en el marco de una sociedad democrática, plural y compleja como la nuestra.

Nuestro modelo, nuestras propuestas, aparecen recogidas en los documentos elaborados en el marco del debate de la Ley de Calidad en la Educación, que se han ido perfilando en debates internos de nuestro partido, que se han discutido con asociaciones, sindicatos,

con los representantes de los diferentes sectores de la comunidad educativa, y que cuajaron definitivamente en la enmienda a la totalidad con el correspondiente texto alternativo presentada por el Partido Socialista a la LOCE. Debate largo que, como ustedes saben, no logró la aceptación de la gran mayoría de nuestras propuestas por parte del Grupo Parlamentario del Gobierno.

Partiendo del desarrollo y profundización de todo lo anteriormente expuesto como ejes de la política educativa del Partido Socialista, y que se plasmaron en las grandes leyes impulsadas por los gobiernos socialistas, el momento actual exige a nuestro juicio la reforma del sistema escolar en torno a dos grandes líneas: la primera sería la prevención del fracaso escolar, y la segunda, y más general, la mejora global del sistema educativo.

NUESTRAS PROPUESTAS:

1.– Intervenir a tiempo de superar las dificultades (“De la mejora del rendimiento escolar de los alumnos”, Título I): ampliar la oferta de plazas del primer ciclo de educación infantil, para favorecer la atención educativa temprana, no meramente asistencial, en condiciones de igualdad; impulsar un plan de fomento de la lectura (una hora diaria en Primaria, bibliotecas escolares, colaboración familiar); ofrecer horas de clase adicionales para el alumnado con dificultades de aprendizaje (cinco o tres horas semanales de actividades complementarias y también para mejorar los alumnos con mayor capacidad); reforzar los conocimientos básicos, mejorar la enseñanza de los idiomas extranjeros, reducir las ratios, incrementar el número de profesores para permitir los desdoblamientos para una atención más individualizada, etc.

2.– Educar a todos entre todos (“De la compensación de las desigualdades”, Título II): medidas de discriminación positiva para disminuir las tasas de fracaso escolar entre los alumnos con dificultades; establecimiento de zonas de atención preferente; atención al alumnado inmigrante para garantizar la integración real de estos alumnos en el sistema educativo (centros de recursos, programas de inmersión lingüística, escolarización, recursos y formación del profesorado, convenios con administraciones locales...).

3.– Una oferta educativa diversa y no segregadora para el alumnado de Secundaria, respondiendo mejor a los intereses, motivaciones

y capacidades de los alumnos, reforzando las materias básicas y facilitando la atención individualizada de los alumnos: organización por cursos, diversificación curricular, refuerzo de la tutoría...

4.– Más autonomía para una educación más personalizada (“De la organización y funcionamiento de los centros”, Título V, Capítulo I, “De la autonomía de los centros”, Capítulo II, “De la Dirección de los centros educativos”): mayor autonomía de los centros educativos para organizar la mejor respuesta educativa al alumnado que tiene escolarizado, referida a la organización del currículo, de los grupos, de gestión de los recursos económicos y humanos, etc.

5.– Un nuevo contrato con el profesorado (Título III, “Del Profesorado”): medidas relativas a la formación inicial y permanente y en torno a algunos de los aspectos que deben configurar un nuevo estatuto de la función docente (puestos de difícil desempeño, reducción de jornadas, tutorías, homologación del profesorado de los centros privados concertados, artº35).

6.– Un compromiso con las familias para mejorar la calidad de la educación (“De la participación de las familias en la mejora del rendimiento escolar de sus hijos”, Título IV): avanzar en la colaboración entre familia y escuela, programas específicos para facilitar la participación de las familias en la mejora del proceso educativo de sus hijos (medidas laborales y de seguridad social de los padres con hijos con dificultades de aprendizaje, adelanto del horario de apertura de los centros, etc.).

7.– Una respuesta a las nuevas demandas de la sociedad del conocimiento (Título VI): revisión y actualización de los contenidos básicos de las etapas educativas, desarrollo de planes específicos de formación del profesorado, recursos específicos de mejora y actualización del conocimiento de lenguas extranjeras, colaboración con centros de otros países...

8.– La educación como servicio público (“Del servicio público de educación”, Título VII): Garantía del ejercicio del derecho a la educación mediante la programación general de la enseñanza con la participación de todos los sectores afectados, teniendo en cuenta la oferta existente y atendiendo a las necesidades educativas para la creación de centros docentes.

9.– Un sistema educativo propio del estado de las Autonomías (Título VIII): para reforzar su papel una vez culminado el proceso de transferencias competenciales, para una mejor coordinación, y para incorporar a los Ayuntamientos a la gestión educativa.

10.– Una sociedad comprometida con su educación (Adicional segunda y tercera y Memoria económica de la ley). La financiación necesaria: se establece el objetivo de que el gasto público destinado a la educación no universitaria alcance en nuestro país la inversión media del PIB de la Unión Europea en un plazo de cinco años (5'12% España que hoy dedica un 4'5%. Se especifican objetivos hasta un total de 24, desglosándose las cantidades a invertir en cada uno de ellos).

Esta ha sido nuestra propuesta a lo largo del debate de la Ley de Calidad. Debate que a nuestro juicio, ha sido escaso e impositivo, como impositivos están siendo los Decretos con los que el Gobierno está desarrollando la LOCE.

La educación es un tema de tal relevancia para el futuro de nuestro país que su reforma exige debates públicos serenos que no se están produciendo, equilibrios y consensos que no se están buscando. Un diagnóstico riguroso sobre los problemas del sistema educativo sería el punto de partida para un planteamiento serio de alternativas y, por fin, el hallazgo de las mejores soluciones a los problemas detectados.

Con tales estrategias, que a nuestro juicio están lejos de la política del Gobierno, el Partido Socialista considera que sería más fácil conseguir un sistema educativo en el que, como dice la propia Constitución, “los derechos de los ciudadanos –la igualdad, la libertad, el derecho a elegir...– sean reales y efectivos”, tarea que corresponde a los poderes públicos facilitar.

II

EDUCACIÓN, LIBERTAD E IGUALDAD

Concepto pluridimensional del derecho a la educación

ÁNGEL JOSÉ GÓMEZ MONTORO¹

CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

El título de mi intervención responde a una idea que se ha convertido en un lugar común para todos los que se acercan al estudio de los derechos relacionados con la educación: en el artículo 27 de la Constitución coexisten contenidos muy diversos, vinculados con posiciones ideológicas distintas y con frecuencia enfrentadas, que alcanzaron un importante consenso en las fórmulas más o menos amplias –y si se quiere ambiguas– que se recogen en cada uno de los diez apartados que lo integran. Pero más allá de las circunstancias coyunturales que influyeron en la redacción del Texto constitucional, esa pluralidad de contenidos –ese carácter “pluridimensional”, por seguir con el título que ha previsto la organización del curso–, es una consecuencia casi 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).

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense, Doctor por la Universidad Autónoma de Madrid de la que fue Vicedecano de Profesorado. Director del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Navarra desde octubre de 2001. Miembro de la Asociación de Constitucionalistas Españoles, de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional y de la Fundación Alemana Alexander von Humboldt España. Ha sido letrado del Tribunal Constitucional durante 4 años, hasta 1998. Ha publicado numerosos trabajos en libros colectivos y revistas nacionales y extranjeras que se centran sobre todo en temas relacionados con los derechos fundamentales y la jurisdicción constitucional.

En mi intervención no voy a analizar todos y cada uno de esos contenidos. Por razones obvias, tampoco puedo detenerme en los interesantes problemas que suscita la regulación legal y, más en concreto, la reciente Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de Educación y la ya abundante normativa de desarrollo. El título más general en el que se enmarca esta conferencia es el de *Educación, libertad e igualdad* y me centraré por ello en el análisis de las dificultades que, según se señala con frecuencia, existen a la hora de articular la libertad de enseñanza con el derecho a la educación en tanto que derecho prestacional y con el aseguramiento de una igualdad esencial entre los españoles.

Antes de seguir adelante, quiero llamar la atención sobre el hecho de que esa tensión entre libertad e igualdad no es ni mucho menos exclusiva de la educación –aunque sea cierto que en ella plantea problemas específicos–, sino que subyace con carácter general en los actuales catálogos de derechos fundamentales, que han procurado recoger las enseñanzas de la Historia renunciando a la imposición de uno de estos valores con la anulación del otro; y es que, como ha escrito M. Aragón, “la libertad sin igualdad es sólo la libertad de unos pocos, y la igualdad sin libertad es simplemente la libertad de ninguno”.

La consecución de este equilibrio no es desde luego tarea fácil, tampoco en el ámbito educativo, y poco contribuyen a ello las lecturas ideológicamente sesgadas de la Constitución. Esta ha tenido, sin duda, el mérito de integrar “por primera vez en la historia española, la libertad en la transmisión del saber y la efectividad en el acceso a su recepción, en un intento de conciliar los principios constitucionales de libertad e igualdad” (Fernández-Miranda). En esa misma dirección ha profundizado el Tribunal Constitucional que, como señala el citado autor, ha desarrollado en estos años una labor de “pacificación”, estableciendo puntos de equilibrio que de hecho han venido a moderar los efectos de visiones más reductoras de algunos actores políticos. De hecho, puede afirmarse que, por lo que a la problemática jurídico-constitucional se refiere, buena parte de las cuestiones esenciales estaban ya relativamente resueltas (o al menos existían los criterios para resolverlas) en el año 1985.

LA PLURALIDAD DE CONTENIDOS DEL ART. 27 CE Y LA NECESIDAD DE UN ANÁLISIS INTEGRADOR

La educación se presenta como un fenómeno complejo, con múltiples repercusiones en el mundo del Derecho y, más en concreto, en el ámbito de los derechos subjetivos, lo que explica la complejidad a en el art. 27 de nuestra Constitución. Cabe señalar, en primer lugar, un *derecho a recibir educación*, o, más sencillamente, el derecho a la educación, que se proclama en el inciso primero del art. 27.1 y cuyo contenido como derecho prestacional se concreta fundamentalmente en la enseñanza básica gratuita (art. 27.3). Existe, en segundo término, un *derecho de libertad* que tiene su reflejo en el inciso final del art. 27.1 CE, según el cual “se reconoce la libertad de enseñanza”; en el apartado 3, que garantiza el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones; y en el apartado 6, que reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro de los principios constitucionales. Pero en el art. 27 se incluyen también contenidos que no son los propios de un derecho, sino de normas que imponen *obligaciones al Estado* y, al mismo tiempo, le habilitan para que adopte las medidas necesarias en orden a garantizar la escolarización (art. 27.4), establecer la programación general de la enseñanza (art. 27.5), llevar a cabo las labores de inspección y homologación del sistema educativo (art. 27.8) y ayudar financieramente –se entiende– a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca, todo ello para conseguir que la educación conduzca a “el pleno desarrollo de la personalidad en el respeto a los principios democráticos y convivencia y a los derechos y libertades fundamentales” (art. 27.2).

A estos contenidos que, junto a la *libertad de cátedra* que garantiza el art. 20.1 c) CE, son sin duda los más importantes en lo que a los derechos educativos se refiere, se añaden los *derechos de participación* que garantizan los apartados 5 (en términos muy generales por lo que se refiere a la programación de la enseñanza) y 7 (que, de manera más precisa, aunque con un contenido a determinar por el legislador, dispone que “los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca”). El artículo se cierra con el reconocimiento de la autonomía de las Universidades (apartado

10), sin duda de gran trascendencia, pero que plantea una problemática en buena medida diferente a la que va a ser objeto de este análisis.

Además de esta pluralidad de contenidos, que –como se ha escrito– “deben distinguirse en lo que son diferentes, pero sin olvidar que forman parte articulada e instrumental de un todo armónico del que reciben toda su consistencia y vigor” (Martínez López-Muñiz), conviene insistir en la pluralidad de los actores cuyos derechos confluyen en la educación y que, de alguna manera, están presentes a lo largo del art. 27 CE. En primer lugar, los alumnos, que son los titulares del derecho a la educación. En segundo lugar, los padres, a los que la Constitución reconoce el derecho-deber de atender a sus necesidades (art. 39.3), y entre ellas la educación, eligiendo la que entiendan más acorde a sus propias convicciones (art. 27.3); pero es que, además, los padres no sólo tienen derechos propios, sino que, en cuanto representantes legales de los hijos, son ellos quienes deben adoptar muchas de las decisiones que a éstos afectan, también en materia de derechos fundamentales. En tercer término, los profesores, que gozan de libertad de cátedra (art. 20.1 c). En cuarto lugar, aquellas personas físicas y jurídicas que, en ejercicio del derecho reconocido en el art. 27.6 CE, se convierten en titulares de centros docentes. Y, por último, el poder público, que propiamente no tiene derechos, pero sí importantes funciones, según acaba de señalarse, a las que se añade la obligación genérica de atender a la protección integral de los hijos que enuncia el art. 39.2 CE. A la hora de integrar los derechos e intereses de todos ellos, el criterio principal debe ser, sin duda, el interés del menor, pero sin olvidar que la determinación de éste corresponde *prima facie* a los padres.

Pero en la Constitución existen otros preceptos relevantes en materia educativa. Además de las normas de distribución de competencias entre Estado y CCAA, que quedarán al margen de este análisis, cabe mencionar –entre otros– el art. 16, que asegura las libertades ideológica y religiosa con las que la educación –y sobre todo la libertad de enseñanza– está estrechamente relacionada; el art. 20, que proclama las libertades de expresión y recoge también algunos de sus límites, entre los que se encuentra la tutela de la juventud y de la infancia (apartado 4); los arts. 35 y 38, que garantizan respectivamente las libertades de elección de profesión u oficio y de empresa; el ya citado art. 39.3, que recoge el deber de los padres de prestar asistencia “de todo orden” a los hijos, o el art. 44, que pro-

clama la obligación de los poderes públicos de promover el acceso a la cultura, a la ciencia y a la investigación.

Para completar esta relación, no querría dejar de referirme a dos artículos no directamente relacionados con la educación, pero que sin duda tienen gran trascendencia para determinar el alcance de los derechos del art. 27: en primer lugar, el art. 9.2 CE, manifestación por excelencia del Estado Social proclamado en el art. 1.1 CE y según el cual los poderes públicos promoverán las condiciones para que “la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”. En este mandato de igualdad real suele verse con frecuencia un título especial de intervención del Estado en materia educativa; más adelante veremos en qué medida y con qué alcance. El segundo precepto es el art. 10.2 CE, según el cual la interpretación de los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados se debe llevar a cabo de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos. Como es sabido, son muchas e importantes las referencias a las libertades educativas que se contienen en Tratados de diverso tipo. No me voy a detener aquí en su enumeración, pero algunas de ellas irán apareciendo a lo largo de mi conferencia, pues en no pocos casos han servido para aportar luces decisivas en algunos de los aspectos menos claros y más controvertidos de la regulación que sobre esta materia contiene nuestra Norma fundamental.

Todos estos elementos normativos constituyen, básicamente, el marco de referencia a la hora de determinar el modelo educativo querido por el constituyente. Lo primero que cabe afirmar es que se trata precisamente de eso, de un marco (“un marco de coincidencias”, por utilizar una expresión del Tribunal Constitucional que ha hecho fortuna para referirse a la Constitución en general) dentro del cual deben moverse los legisladores y que permite opciones político-educativas diversas, como lo evidencian los cambios legislativos que en esta materia ha habido desde la entrada en vigor de la Constitución. Pero, dicho esto, no puede ignorarse que en ese marco no cabe todo, y que hay decisiones bien precisas del constituyente que los poderes constituidos no deben ignorar. Entre ellas destaca la clara opción por la armónica convivencia entre el derecho de todos a la educación y la libertad de enseñanza, que aparecen proclamados conjuntamente y con la misma intensidad en el apartado primero del art. 27, lo que ha llevado a que vaya extendiéndose una fórmula que refleja bien esta tendencia y que no es otra que la del “derecho a la educación en libertad”. Toda visión reductiva en este ámbito lle-

varía, 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. La búsqueda de esos puntos de encuentro en los que se consiga la máxima coexistencia de estos contenidos es lo que básicamente ha inspirado las decisiones del Tribunal Constitucional que, en la práctica, ha venido en muchos casos a realizar *reinterpretaciones* constitucionales de la legalidad educativa (primero de la Ley Orgánica de Centros Docentes, luego de la Ley Orgánica de Derecho a la Educación) encaminadas a buscar un punto de equilibrio del que en ocasiones se había apartado el legislador.

Desde esta perspectiva integradora procederé, a continuación, a examinar los contenidos del derecho a la educación y, sobre todo, los de la libertad de enseñanza, que son los que suelen presentarse como más controvertidos.

EL DERECHO DE TODOS A LA EDUCACIÓN

Según el art. apartado 1 del art. 27 CE “todos tienen derecho a la educación”. El derecho a la educación en sentido estricto se configura como un derecho prestacional, es decir, como una facultad que se concreta en la posibilidad de exigir del poder público un determinado bien o servicio; en este caso, el de la educación. A diferencia de otros derechos de este tipo, que aparecen incluidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución como principios rectores que sólo se hacen efectivos por la mediación y en los términos que establezca el legislador, el derecho a la educación es un verdadero derecho fundamental que, en cuanto tal, vincula a los poderes públicos, legislador incluido (art. 53.1 CE), y que puede hacerse efectivo ante los órganos judiciales y, en última instancia, ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2), lo que obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para su efectividad.

Por lo que al contenido del derecho se refiere, es evidente que no incluye la facultad de exigir cualquier tipo de educación: desde el punto de vista constitucional, el derecho incluye la educación bási-

ca gratuita (art. 27.4) en los términos previstos por el legislador en la programación general. A éste le corresponde concretar, respetando –eso sí– el contenido esencial de este derecho, el alcance de la enseñanza básica. Según el art. 9 LOCE, ésta comprende la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria, diez años de escolaridad que abarcan de los 6 a los 16, si bien se reconoce el derecho de los alumnos a permanecer en ese régimen hasta los 18 años. En el resto de las enseñanzas que el legislador pueda establecer (desde la enseñanza preescolar e infantil al bachillerato o la enseñanza a personas adultas), no hay *ex constitutione* un derecho incondicionado al acceso y a la gratuidad, si bien la libertad del poder público en este terreno se ve limitada por el derecho general de igualdad, que impide tratos desiguales no justificados.

El derecho a la educación se concreta en un haz de facultades que, sin pretender ser exhaustivo, son las siguientes: acceso a un puesto escolar y a la permanencia en el mismo; acceso a las correspondientes enseñanzas regladas y a ser evaluado objetivamente; gratuidad de la enseñanza. Con frecuencia se incluye también un derecho a la calidad de la educación, pero se trata más de una obligación del poder público que de un verdadero derecho subjetivo directamente exigible. No incluye, en todo caso, el derecho a la elección entre los distintos centros públicos.

A la hora de mencionar los titulares del derecho, la Constitución ha optado por el término más amplio “todos”, lo que ha llevado al legislador a un reconocimiento generalizado del derecho que, por lo que a la enseñanza obligatoria se refiere, incluye tanto a españoles como a extranjeros y, dentro de estos, tanto a quienes se encuentran regularmente en España como a quienes están de manera irregular (art. 9.1 de la LO 4/2000), si bien, y en el caso de la enseñanza no obligatoria, la titularidad se ha limitado –y, como es sabido, no sin polémica– a los extranjeros residentes (art. 1.3 LODE y art. 9.3 de la LO de derechos de los extranjeros, en la versión dada por la LO 8/2000).

El derecho a la educación es, sin duda, uno de los logros más relevantes del Estado social que, al facilitar el acceso de todos a la educación, se ha convertido en un decisivo factor de integración y de igualdad de oportunidades. No puede tampoco desconocerse el papel relevante que en esta plena escolarización han tenido en los países de Europa los sistemas de instrucción pública, ni que sin escuela pública resultaría hoy muy difícil, si no imposible, atender

la demanda educativa. Pero, dicho esto, debe asimismo insistirse en que el derecho a la educación entendido como derecho prestacional no es argumento para limitar la libertad de enseñanza, incluida la de crear centros docentes, pues –a diferencia de otros derechos prestacionales como la administración de justicia, en los que existe un monopolio estatal– en el caso de la educación el constituyente ha previsto la coexistencia de derecho prestacional con libertad de creación de centros, de manera que el Estado cumple con su obligación constitucional tanto cuando crea centros públicos como cuando apoya los nacidos de la iniciativa social. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al afirmar que “al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el número 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su apartado 9º, de las correspondientes ayudas públicas a los Centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca” (STC 86/1985, FJ 3º).

LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

Si el derecho a la educación es ante todo un derecho que permite exigir del Estado un puesto escolar, la libertad de enseñanza es un derecho de libertad y, en cuanto tal, una facultad para obrar sin injerencias del poder público. Como muy pronto puso de relieve nuestro Tribunal Constitucional, se trata de una libertad estrechamente conectada con otras que están también garantizadas constitucionalmente: “la libertad de enseñanza que explícitamente reconoce nuestra Constitución (artículo 27.1) puede ser entendida como una proyección de la libertad ideológica y religiosa y del derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones que también garantizan y protegen otros preceptos constitucionales (especialmente artículos 16.1 y 20.1a)” (STC 5/1981, FJ 7º), si bien tiene un contenido propio y autónomo. La coexistencia de una libertad así entendida con la exigencia de que el Estado asegure plazas escolares para todos y vele por la calidad de la enseñanza plantea, sin duda, tensiones. De hecho, se insiste con frecuencia en que éste es el contenido jurídico verdaderamente conflictivo. Creo, sin embargo, que en muchos casos esa conflictividad deriva más de posiciones ideológicas interesadas en insistir en la contraposición que de las reales dificultades jurídico-constitucionales: es induda-

ble que éstas existen, pero no lo es menos que hay vías para la correcta articulación de las dos dimensiones, y la experiencia de estos años así viene a confirmarlo.

Es bien sabido que bajo el término libertad de enseñanza se engloban una pluralidad de contenidos, distintos aunque estrechamente relacionados. En una acepción muy amplia, la libertad de enseñanza abarca cualquier forma de trasmisión de conocimientos. Así entendida, no plantea especiales problemas: los padres son libres de transmitir a sus hijos aquellos conocimientos, ideas y valores que consideren oportunos y de la manera que entiendan más adecuada. Pero esta libertad no termina aquí, sino que incluye el derecho a elegir para sus hijos “la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones” (art. 27.3). Y, aunque la Constitución no lo diga expresamente, incluye asimismo el derecho a elegir centros distintos a los creados por el poder público, derecho que presupone, a su vez, la libertad de creación de tales centros, pues es evidente que la elección sería imposible si todos los centros fueran públicos. Al reconocer estas libertades, la Constitución viene a aceptar que la educación es una función indeclinable del Estado, pero que antes que ello es un derecho y un deber de los padres; los niños son de sus padres y no, como pretendieran los revolucionarios franceses, “propiedad del Estado”, sin perjuicio, insisto, de las importantes responsabilidades que a éste le corresponden para velar por el interés de los menores, especialmente en los casos en que pueda verse en peligro por la actitud irresponsable de sus padres. Esta es, por otra parte, la tendencia generalizada en los textos internacionales; con especial claridad lo señala –por citar sólo un ejemplo– el art. 10.1 del Pacto Internacional del Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según el cual “se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo”.

EL DERECHO A ELEGIR EL TIPO DE EDUCACIÓN

Como acabo de señalar, el apartado 3 del art. 27 CE garantiza a los padres el derecho a elegir para sus hijos la formación moral y religiosa que estimen pertinente. Se trata de un derecho estrechamen-

te vinculado con la libertad religiosa, tal y como se refleja de manera clara en muchos textos internacionales (así, según el art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la libertad de pensamiento, conciencia y religión incluye la manifestación de las propias creencias mediante la enseñanza, y en términos similares se pronuncia el art. 9.1 del CEDH). Pero se trata de un derecho que va más allá del propio hogar y alcanza sin duda a la educación escolar. Por ello, y aunque los contenidos de los derechos a la elección de la formación religiosa y moral y a la elección de centro no sean coincidentes (como ha señalado el Tribunal Constitucional en la STC 5/1981, FJ 8º, “el derecho de los padres a decidir la formación religiosa y moral que sus hijos han de recibir, consagrado por el artículo 27.3 de la Constitución, es distinto del derecho a elegir centro docente que enuncia el artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”), uno y otro se encuentran estrechamente vinculados (y así, afirma el Tribunal en la misma sentencia y fundamento que acabo de citar, “es obvio que la elección de centro docente sea un modo de elegir una determinada formación religiosa y moral”).

Es conocido que nuestra Constitución no proclama de manera expresa la libre elección del tipo de centro (privado o público) y que esa omisión no fue precisamente inocente. Sin embargo, una interpretación del art. 27 CE desde los Tratados internacionales ha conducido a su necesario reconocimiento, pues es quizás este contenido de la libertad de enseñanza el que queda fijado de manera más clara en muchos de esos Tratados: así, el art. 26.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que “los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”; y, de manera aún más precisa, el art. 13.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que “los Estados parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas” (siempre, eso sí, que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba).

Esta ha sido, desde luego, la conclusión a la que ha llegado el Tribunal Constitucional para el que “no hay dificultad alguna en admitir que el derecho de todos a la educación, en cuanto derecho de libertad... comprende la facultad de elegir el centro docente, incluyendo *prima facie* la de escoger un centro distinto de los creados por los

poderes públicos” (ATC 382/1996, FJ 4º). Conclusión que alcanza a la luz de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ubicando esta libertad en el art. 27.1, aunque destacando al mismo tiempo su estrecha conexión con la reconocida en el apartado 3.

Se trata de un derecho de libertad sin contenido prestacional, en el sentido de que no puede exigirse del Estado la creación de un centro conforme al tipo de educación deseado. Pero, si esto es así, la contrapartida necesaria es entonces el reconocimiento de que tales centros puedan ser creados por entidades ajenas al poder público. Por otra parte, y como también ha señalado nuestro Tribunal Constitucional, este derecho a la libre elección incluye el derecho a permanecer en el centro elegido, que se vería vulnerado en el caso de producirse una expulsión arbitraria. Este derecho despliega su eficacia frente al propio centro docente, pero no impide la expulsión cuando por el alumno no se respeten las normas de convivencia (ATC 382/1996, FJ 4º).

Pero, como ya he dicho, el apartado 3 del art. 27 CE tiene de alguna forma un contenido que no coincide con el de la elección de centro, sino que es más amplio. Incluye, desde luego, el derecho de los padres a proporcionar la formación religiosa y moral por las vías que estimen pertinentes y que podrán estar al margen del sistema educativo (cuestión especialmente problemática en la que no puedo detenerme es la de la compatibilidad entre la llamada *home schooling* y el mandato de enseñanza básica obligatoria del art. 27.4 CE, que está llegando ya a algunos Tribunales y sobre la que será necesario un pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional). Creo, además, que del art. 27.3, tal y como está redactado, es posible extraer también algunas consecuencias para la enseñanza pública. Es verdad que el precepto no puede entenderse como un derecho prestacional que permita exigir del Estado que satisfaga la formación en las convicciones religiosas de los padres; pero, al mismo tiempo, la Constitución no se limita a proclamar un mero derecho de libertad, un ámbito de inmunidad frente al poder público, sino que ordena a éste “garantizar” el derecho de los padres para que sus hijos reciban la educación moral y religiosa que ellos decidan. Este mandato puede entenderse, desde luego, en el sentido de evitar interferencias de terceros, pero puede sin duda avalar el que el Estado, mediante acuerdos con las distintas religiones con implantación social, garantice la enseñanza de la religión en las aulas para quien así lo desee. No creo que ésto pueda entenderse como ruptura de

la “neutralidad” ni de la separación que necesariamente debe garantizarse entre Iglesia y Estado. Se trata, más bien, de cumplir con un mandato constitucional y de atender a unas demandas reales por parte de los padres y permite, además, garantizar una igualdad en la formación para aquellas personas que no tienen capacidad real de elección entre enseñanza pública o privada (bien porque no exista un colegio privado en su municipio o porque, existiendo, no reciba fondos públicos y, por ello, resulte inasequible para la economía familiar). Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, para el que “esta neutralidad no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (artículo 27. 3 Constitución)” (STC 5/1981, FJ 9º).

EL DERECHO A LA CREACIÓN DE CENTROS DOCENTES

La libertad de elección de centro tiene como correlato necesario el derecho a la creación de centros docentes que es proclamado con carácter general en los Tratados internacionales y que ha sido recogido con fórmula clara en el apartado 6 del art. 27 CE, según el cual “se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”. Garantiza este derecho la creación de instituciones docentes para impartir enseñanza en los distintos niveles educativos.

Aunque proclamado como derecho de libertad, es evidente que no estamos ante un simple derecho de defensa o de no injerencia por parte del poder público, sino ante un ámbito que, por razones diversas y fácilmente entendibles, está impregnado de normativa jurídica y en el que la correcta articulación de la libertad con los importantes títulos de intervención del Estado resulta especialmente complicada. No obstante, después de casi veinticinco años y por obra sobre todo de la jurisprudencia constitucional, el alcance del derecho es relativamente claro. De manera necesariamente sintética expondré sus perfiles tal y como se deduce de la mencionada jurisprudencia.

Titulares del derecho son, como señala la propia Norma fundamental, las personas físicas o jurídicas, lo que no impide que el

legislador pueda introducir determinadas limitaciones cuando existan razones de peso que lo justifiquen, como de hecho hizo en el art. 21 LODE.

Incluye el derecho del titular del centro a establecer un ideario o carácter propio, que puede extenderse a aspectos distintos de los estrictamente religiosos o morales (STC 5/1981, FJ 8º).

La libertad de creación de centros es compatible con el sistema de autorización, con la consiguiente facultad de la Administración educativa para verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos legalmente establecidos. Se trata, sin embargo, de una autorización estrictamente reglada que no deja margen de discrecionalidad a la Administración y que no puede implicar un control material del ideario (SSTC 5/1981, FJ 8º y 77/1985, FJ 10º).

El art. 27.3 garantiza asimismo a su titular el derecho a la dirección del centro, que tan polémico resultó en los debates parlamentarios, pero que parece una exigencia ineludiblemente unida al derecho a la creación y que abarca, en sentido positivo, “el derecho a garantizar el respeto al carácter propio y de asumir en última instancia la responsabilidad de la gestión, especialmente mediante el ejercicio de facultades decisorias en relación con la propuesta de estatutos y nombramiento y cese de los órganos de dirección administrativa y pedagógica y del Profesorado”, y que exige desde el punto de vista negativo “la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección” (STC 77/1985, FJ 20º).

El derecho a la creación de centros docentes no es, desde luego, un derecho absoluto, sino que está sometido a límites. El primero de ellos se menciona en el propio apartado 6 del art. 27: el respeto a los principios constitucionales, cuyo alcance debe entenderse a la luz de lo dispuesto en el apartado 2, según el cual “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”. Un segundo límite deriva de las normas que el Estado pueda adoptar, y así se proclama en los documentos internacionales (por ejemplo art. 13.4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o art. 20.2 de la Convención sobre los derechos del niño), que se refieren a “normas mínimas” que en todo caso no podrán desfigurar el contenido del derecho a la libre creación de centros.

Mayores problemas pueden plantearse por la colisión entre este derecho y los que amparan a los demás miembros de la comu-

nidad educativa. Pero, aunque algunos conflictos concretos puedan tener cierta trascendencia, creo que con carácter general no pueden suponer una quiebra de la libertad de los titulares del centro ni un sacrificio del ideario. Así lo ha señalado de manera clara el Tribunal Constitucional en los casos de colisión entre el titular del centro y la libertad de cátedra de los docentes: estos conflictos deben resolverse teniendo en cuenta la obligación de quien se incorporó al centro de respetar un ideario que previamente conocía y sabiendo, además, que esa libertad tiene un alcance sensiblemente menor en la enseñanza no universitaria, disminuyendo de manera gradual en los niveles inferiores (STC 5/1981, FJ 9º). Y, asimismo, para los supuestos de conflicto entre titular del centro y los padres, el Tribunal ha afirmado igualmente que “al haber elegido libremente para sus hijos un centro con un ideario determinado están obligados a no pretender que el mismo siga orientaciones o lleve a cabo actividades contrarias con tal ideario” (*ídem*). Lo mismo puede afirmarse respecto de los alumnos y su obligación de respeto del ideario del centro: puesto que éste no puede ser contrario a los principios y valores constitucionales, y entre ellos y de manera muy destacada a los derechos fundamentales, y ha sido aceptado libremente por el alumno o por quien ostenta su representación legal, no será habitual que surjan conflictos. Resulta por ello llamativa la insistencia que en su día puso la LODE en la necesidad de garantizar el respeto a la libertad de conciencia de los alumnos. Es evidente que ni el ideario del centro ni ninguna otra aparente justificación pueden legitimar una lesión de dicha libertad; pero no lo es menos que su invocación no puede servir para oponerse a un ideario que fue libremente aceptado, sin desconocer, por otra parte, que, sin perjuicio de que los padres atiendan a la voluntad del menor en función de su edad y capacidades, es a ellos a quienes corresponde decidir la educación moral y religiosa que desean para sus hijos.

Me parece, por tanto, y creo que así lo demuestra la experiencia, que los puntos de colisión entre libertad de creación de centros y los referidos límites no plantean especiales problemas. Existen, sin embargo, otros argumentos, sin duda más difusos, que se invocan con frecuencia para limitar esta libertad de erección de centros docentes y que giran en torno a la igualdad. Se insiste en la innegable eficacia igualatoria que ha tenido la universalización de la educación, a la que se contraponen una enseñanza privada que vendría a satisfacer intereses particulares, de legitimidad dudosa, que contribui-

ría a acentuar las diferencias, cuando no a formar élites de poder. Frente a ella se esgrime la obligación del poder público de asegurar la no discriminación (art. 14 CE) y de promover las condiciones reales de igualdad tal y como proclama el art. 9.2 CE.

Aunque este resumen, necesariamente simple, pueda parecer una caricatura, no es difícil encontrar este tipo de argumentos en algunos análisis doctrinales y en importantes medios de comunicación. Frente a ello debe señalarse, en primer lugar, que el modelo de escuela única, pública y laica, tan querido para algunos, además de no garantizar de manera tan clara la consecución de la pretendida igualdad, no es, en todo caso, ni el asumido por nuestra Constitución ni el recogido en ninguno de los Tratados internacionales que, como venimos viendo, apuestan ineludiblemente por conjugar las competencias del Estado con los derechos de los padres y la libre 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).

Por otra parte, y como antes he señalado, tampoco el carácter prestacional del derecho a la educación es argumento que justifique la limitación de la libertad de enseñanza, pues el Estado puede satisfacerlo tanto ofreciendo plazas públicas como facilitando mediante las oportunas ayudas el acceso a las plazas privadas. La coexistencia de ambas permite sin duda un pluralismo que no puede perjudicar a nadie y que equilibra la consecución de la igualdad con la garantía de la libertad; de una libertad que no sólo es uno de los valores superiores del ordenamiento, como proclama el art. 1.1 CE, sino que, aunque con frecuencia se olvida, también debe ser asegurada y promovida por los poderes públicos de acuerdo con el mandato del mismo art. 9.2 de la Constitución. Como se ha señalado con toda lucidez, “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” (Fernández-Miranda y Sánchez Navarro).

Si se acepta este planteamiento, que entiendo se adecuaba a la voluntad de la Constitución de conjugar derecho a la educación con libertad de enseñanza, no tiene sentido enfrentar ambos modelos educativos de forma excluyente, o que el poder público “entre en competencia” con la iniciativa de origen privado. Por otra parte, y si efectivamente se constatará la existencia de desigualdades importantes entre los alumnos de los distintos tipos de educación, lo correcto sería adoptar las medidas para mejorar la calidad de la enseñanza pública (o de la privada, si fuera el caso) y, al mismo tiempo, garantizar una efectiva capacidad de elección con independencia de las posibilidades económicas de las familias.

Esto conduce derechamente al último de los temas que quería tocar en esta intervención, un tema importante, pero en el que no me detendré, pues está previsto dedicarle un día completo: el alcance del mandato constitucional de ayuda a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca (art. 27.9 CE).

LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS CENTROS PRIVADOS

El correcto entendimiento del mandato del art. 27.9 CE tiene una relevancia indudable, pues sólo mediante la adecuada financiación de los centros no públicos se garantiza el derecho de los padres a la elección del tipo educativo y, en última instancia, la igualdad de oportunidades. Ha sido también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que a lo largo de estos años ha ido delimitando, en buena medida, el contenido del mandato constitucional, así como las consecuencias que el legislador puede legítimamente unir a la percepción de fondos públicos. Por lo que al primer punto se refiere, el alto Tribunal ha dejado claro que no existe un derecho incondicionado a la ayuda, pues, como señaló en fórmula sin duda brillante aunque susceptible de ser matizada, “los recursos públicos no han de acudir, incondicionalmente, allá donde vayan las preferencias individuales” (STC 86/1985, FJ 4º). Al mismo tiempo, y como en otros lugares el propio Tribunal ha señalado, el art. 27.9 no puede tampoco entenderse como una afirmación retórica, de manera que quede absolutamente en manos del legislador la posibilidad de conceder o no esa ayuda (STC 77/1985, FJ 11º). La Constitución contiene un mandato

–“ayudarán”–, y no una simple posibilidad, que se justifica por el papel que los centros privados prestan a la sociedad y a la libertad de elección del tipo de educación constitucionalmente garantizada. Por otra parte, es verdad que los fondos públicos no están para financiar los “caprichos” privados, pero 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 debe, por ello, hacer un uso “apolítico” de tales fondos, objetivo éste que en mi opinión 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. Sin entrar ahora en la cuestión de si el régimen de concierto es o no la mejor manera de cumplir con el mandato constitucional de ayuda a la enseñanza privada, sí creo que este sistema puede satisfacer las exigencias de la integración de los distintos derechos que coexisten en el art. 27 CE, pero para ello es necesario que los poderes públicos sean respetuosos con el pluralismo existente en la sociedad y con los derechos fundamentales que lo garantizan. Urgente parece, asimismo, que las ayudas a los centros concertados cubran de manera efectiva el coste real, al menos de acuerdo con los módulos de sostenimiento previstos para la enseñanza pública. La exigencia de gratuidad de los centros concertados que impone la ley (necesaria, por otra parte, para garantizar una efectiva igualdad de oportunidades en el momento de la elección) sólo se justifica cuando la subvención cubre los gastos; de otra forma, se estaría –y en la práctica se está– exigiendo de los centros que sean ellos los que soporten, al menos parcialmente, el mandato de gratuidad dirigido a los poderes públicos, lo que evidentemente no tiene apoyo constitucional alguno.

Por lo que hace a las consecuencias de la financiación pública, ninguna duda cabe de que la percepción de fondos de esta naturaleza permite –e incluso exige– al poder público un grado de intervención que de otro modo no estaría justificado. En unos casos, para que se satisfagan de manera plena las necesidades de escolarización; en otros, para hacer efectivos los derechos de participación que el art. 27.7 CE reconoce a profesores, padres y alumnos. Asimismo, es exigible de los centros privados que adopten una actitud de colaboración con los poderes públicos y de solidaridad en la solución de los problemas sociales, como ocurre ahora, por citar un solo

aunque significativo ejemplo, con la emigración. Pero debe huirse de la tentación de utilizar esas exigencias para desvirtuar el carácter propio de los centros o pare exigir una especie de renuncia al ejercicio de derechos fundamentales (Díaz-Lema). No sólo porque se estaría con ello defraudando a quienes en el legítimo ejercicio de su derecho eligieron el centro, sino también porque se contravendría de manera clara una libertad que el constituyente ha configurado como uno de los derechos constitucionales que constituyen el fundamento del orden político y de la paz social (art. 10.1 CE). Sólo con ofertas coherentes y estables, capaces de suscitar adhesiones precisas y claras, se garantiza el derecho primario de los padres a elegir el tipo educativo (Fernández-Miranda y Sánchez Navarro). Quizás tenga todo el sentido recordar ahora que, como dispone el art. 13.4 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ninguno de los derechos educativos ni de las facultades que corresponden al poder público “se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza”, a condición –eso sí– de que se respeten los principios básicos que deben orientarla (pleno desarrollo de la personalidad y respeto de la dignidad y los derechos humanos) y las normas mínimas que prescriba el Estado.

Termino. Creo que, a pesar de las dificultades señaladas, el balance de estos veinticinco años es positivo. La Constitución ha puesto unas bases sólidas sobre las que construir un sistema educativo en el que coexistan –no sólo pacíficamente, sino con plena colaboración– enseñanza pública y privada. Por su parte, 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; y 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. Sin embargo, en el terreno de la libertad de enseñanza no todo está hecho: por un lado, y como antes he señalado, debe garantizarse un sistema en el que, de una parte, la financiación de los centros concertados cubra los módulos previstos para la enseñanza pública y, de otra, no quede al albur de las mayorías que en cada momento gobiernen en la correspondiente Comunidad

Autónoma. Por otro lado, las recientes reformas educativas parecen haber despertado viejos dogmatismos excluyentes y han vuelto a colocar a los temas educativos en el centro de la batalla política. Se corre el riesgo de que estas disputas (que, como digo, responden más a posicionamientos ideológicos que a exigencias constitucionales) resten energías para acometer los verdaderos retos. Una vez garantizada la educación para todos, el objetivo debe ser mejorar su calidad, con independencia del tipo de centro en que se imparta. Por otra parte, la educación debe constituir, ahora más que nunca, un verdadero factor de integración; en concreto, del cada vez mayor número de alumnos hijos de inmigrantes que llenan las aulas. Para la consecución de estos objetivos, se echa en falta un verdadero “pacto por la educación” que, al igual que los existentes en otros ámbitos, implicara a las autoridades tanto estatales como autonómicas, a todas las fuerzas políticas y los actores educativos, públicos o privados, y determinara con precisión los puntos de encuentro que, como tales, deben quedar al margen de los intereses sectoriales y de las coyunturales y cambiantes mayorías políticas.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

La bibliografía sobre los distintos aspectos del derecho a la educación y la libertad de enseñanza es amplísima y las referencias que se hacen a continuación no pretenden en modo alguno ser exhaustivas. Entre los trabajos más tempranos cabe destacar el libro de A. Fernández-Miranda, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Madrid, 1988, y las numerosas aportaciones de A. Embid Irujo, especialmente su obra *Las libertades en la enseñanza*, Madrid, 1983. Y entre la bibliografía más reciente, el comentario de A. Fernández-Miranda y A.J. Sánchez Navarro al art. 27 CE, en O. Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, vol. III, 1996, y los libros de A. Embid Irujo, *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, Madrid, 2000; F. J. Díaz Revorio, *Los derechos fundamentales del ámbito educativo en el ordenamiento estatal y autonómico de Castilla-La Mancha*, Toledo, 2002 y J. Martínez de Pisón, *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*, Madrid, 2003, aunque algunas de las conclusiones a las que llega este autor son, desde luego, distintas de las que aquí se defienden. Un com-

pleto análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo se contiene en D. García-Pardo, *La libertad de enseñanza en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Madrid, 1998. De interés es también el volumen de los *Cuadernos de Derecho Judicial* dedicado a *Los aspectos jurídicos del sistema educativo*, Madrid, 1993 y dentro del mismo y por su alcance más general, el trabajo de J.L. Martínez López-Muñiz, “El art. 27 de la Constitución: análisis de su contenido. Doctrina jurisprudencial. Tratados internacionales suscritos por España”. Por lo que al sistema de conciertos se refiere, son de obligada referencia los trabajos de I. de los Mozos Touya, *Educación en libertad y concierto escolar*, Madrid, 1995 y J.M. Díaz Lema, *Los conciertos educativos en el contexto de nuestro Derecho nacional y en el Derecho Comparado*, Madrid, 1998. Y entre los análisis de Derecho comparado, tienen gran interés las obras de J.R. Polo Sabau, *La libertad de enseñanza en el Derecho norteamericano*, Madrid, 1999 y C. Vidal Prado, *La libertad de cátedra: un estudio comparado*, Madrid, 2001.

Libertad de educación e igualdad de oportunidades

EUGENIO NASARRE¹

El modelo constitucional educativo se basa en dos pilares fundamentales: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, que, por primera vez en nuestra historia constitucional, aparecen proclamados simultáneamente como derechos públicos subjetivos dotados del más alto nivel de protección.

Confieso ya, de antemano, que este modelo me parece un acierto histórico. Su plasmación en la realidad exige la conjugación armónica de ambos derechos, sin que el ejercicio de uno sea sacrificado en aras del otro. Y es cierto que ello no resulta una tarea fácil, máxime cuando fue el resultado de un difícil compromiso entre las fuerzas políticas constituyentes, cuyas posiciones de partida eran muy distantes, sobre todo en lo que se refiere a la constitucionalización de la libertad de enseñanza.

A lo largo de esta mañana se han podido analizar los contenidos complejos de ambos derechos y las condiciones para el logro de su integración armónica.

Ahora nos toca incorporar un concepto, cuya comprensión cabal y sus implicaciones resulta crucial en las sociedades democráticas

¹ Licenciado en Derecho, Filosofía y Letras, y Ciencias Políticas y Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha desempeñado, entre otros cargos, los de Director del Gabinete del Ministerio de Educación y Ciencia, Subsecretario de Cultura, Director General y Consejero de RTVE, Director General de Asuntos Religiosos y Secretario General de Educación. En la actualidad es Diputado por Madrid y Presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del Congreso de los Diputados.

modernas: *la igualdad de oportunidades*. De modo que, si por una parte no es concebible una sociedad democrática sin que exista en ella igualdad de oportunidades, por otra parte, la configuración de esa misma sociedad dependerá del modo de entender y aplicar el principio de igualdad de oportunidades.

Pocos conceptos en la historia de las ideas han suscitado más pasiones y controversias y han dado lugar a mayores equívocos que el concepto de igualdad. Norberto Bobbio se ha referido a “la fascinación que el ideal de igualdad ha ejercido sobre los hombres de todos los tiempos y países”. Y esa fascinación ha ido acompañada de profundas discrepancias sobre el contenido de ese ideal.

Por ello, cuando hablamos de igualdad, tenemos que precisar a qué tipo de igualdad nos referimos, qué tipo de igualdad propugnamos, así como examinar cuáles son las consecuencias que produce en la sociedad en la que se implanta.

Sartori, en su enjundioso capítulo sobre la igualdad de sus *Elementos de teoría política*, distingue cuatro tipos de igualdad:

- a-. la igualdad jurídico-política o igualdad ante la ley;
- b-. la igualdad social;
- c-. la igualdad de oportunidades;
- d-. la igualdad económica.

Esta última, llevada a sus últimas consecuencias, fue la pretensión del *socialismo real*, cuyo fracaso histórico no pude hoy ponerse en duda. No vamos, pues, a considerarla en estas reflexiones.

La igualdad ante la ley, consagrada en el artículo 14 de la Constitución, propugna el principio de que las leyes son iguales para todos, prohibiendo la discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Como afirma el Tribunal Constitucional, “el art. 14 de la Constitución establece el derecho subjetivo a obtener un trato igual y, al mismo tiempo, limita el poder legislativo y los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas”.

Me interesa subrayar esta función de límite a la actuación de los poderes públicos, que significa que no está constitucionalmente permitida la adopción de políticas que establezcan diferencias de trato que carezcan de una justificación objetiva y razonable, es decir, que provoquen discriminación. Es evidente que la causa “objetiva y razonable” que puede justificar una eventual diferencia de trato debe considerarse en cada caso, y que, en última instancia, el juicio

eventual de inconstitucionalidad corresponde al Tribunal Constitucional.

Pero quiero advertir que, en mi opinión, hay que ser muy cauto y prudente a la hora de establecer determinadas diferencias de trato, por considerar que para lograr una mayor igualdad es necesario ser tratado de forma desigual. Las tendencias más igualitarias defienden con ardor esta tesis y propugnan lo que ahora se llama, a mi juicio indebidamente, las “discriminaciones positivas”. Llevado hasta sus últimas consecuencias, este planteamiento quebraría el principio de la igualdad de todos ante la ley, que debe ser preservado.

En concreto, tengo especial reparo a las políticas que pretenden establecer cuotas a favor de aquellos grupos que se considera que están en situación de desventaja. Sin necesidad de cuotas hay otras políticas más efectivas para promover las condiciones de igualdad. Un ejemplo confirma la tesis que mantengo. Hoy día accede a la Universidad un número mayor de mujeres que de varones, y en algunas carreras la proporción de alumnado femenino es sensiblemente superior a la del masculino. Partíamos de una situación, hace algunos años, de clara situación de desventaja de aquéllas, y han sido los cambios culturales propiciados los que han desembocado en la situación de hoy.

La segunda igualdad, en nuestro esquema, es la igualdad social. Es aquel tipo de igualdad que tanto asombró a Tocqueville y a la que tanta importancia dio en su análisis sobre la democracia en América. Consiste en la igualdad de trato y de consideración en las relaciones sociales, independientemente de la posición económica o de otras circunstancias de cada individuo. Ésta era una diferencia fundamental en la concepción de las relaciones entre personas en el Antiguo Régimen y las sociedades democráticas. En aquél el status determinaba una desigualdad substancial en el trato entre los diferentes individuos. En las sociedades democráticas el rol o papel que uno puede ejercer no lleva aparejado un status determinado universal que se aplique a todas las relaciones sociales. En la sociedad democrática el camarero debe comportarse obsequiosamente con un cliente, pero en el momento en que sale del restaurante en que desarrolla su trabajo, es un ciudadano que merece la misma estima y el mismo trato que el que fue cliente.

El mantenimiento de este concepto de igualdad social es extraordinariamente importante para desarrollar un concepto de ciudadanía libre. No puede haber una auténtica ciudadanía sin la vigencia

de este tipo de igualdad social. Y ello no siempre resulta fácil, ni podemos considerarlo como definitivamente adquirido en nuestras sociedades. Los fenómenos migratorios están generando actitudes que van en la dirección contraria y que provocan tendencialmente “sociedades duales” o sociedades disgregadas. Para el objetivo de la integración social, interiorizar el concepto de “igualdad social”, en el sentido descrito, es de capital trascendencia. Y en esta tarea tiene un papel relevante la escuela.

Para concluir este punto, permítanme una última observación. Si nuestra sociedad afronta ahora el riesgo apuntado de que se produzcan desigualdades sociales con determinados sectores de población, también se nos presenta el riesgo inverso: un modelo igualitarista en todas las relaciones sociales, a pesar de que algunas de ellas por naturaleza tengan que basarse en la desigualdad. Entre ellas, figura la relación maestro –discípulo y la relación profesor– alumno. Es ésta una relación no entre iguales, pues, por esencia, el profesor posee el saber, en un sentido más amplio, y su tarea consiste en conducir (educar) al alumno por la senda de la adquisición del saber, dada la situación de indigencia de éste. Pretender crear un falso igualitarismo en esta relación es desvirtuar la misma esencia del proceso de aprendizaje y de la adquisición de los distintos saberes. Por ello, la recuperación de la *autoridad* del maestro es vital –es lo más importante– para fortalecer la tarea educativa.

Pero centrémonos en *la igualdad de oportunidades*, que es el objeto de nuestra discusión.

En el esquema de Sartori la igualdad de oportunidades consiste en realidad en dos igualdades: *igualdad de acceso e igualdad de partida*.

La igualdad de acceso no es otra cosa que reconocimiento de la meritocracia como uno de los principios de organización social. Se basa en el principio de mérito y la capacidad para acceder a las oportunidades que la sociedad nos ofrece. Significa igual reconocimiento a igual mérito. Y, desde luego, supone acabar con cualquiera de los privilegios de la sociedad estamental, e impide la reserva de puestos o posibilidades que no estén basados en el mérito. La igualdad de acceso, tal como la describo, es una característica esencial de las sociedades abiertas y dinámicas. Implica, desde luego, la aceptación de la competencia como regla de juego. Como Flew ha señalado, en realidad se trata de “una competición abierta por unas oportunidades escasas”.

Algunas tendencias igualitarias formulan críticas a esta descripción descarnada de la igualdad de acceso. Tendrían razón si sólo la contempláramos como el único concepto de igualdad de oportunidades. Pero –como veremos a continuación– éste ha de ser completado con el de igualdad de partida.

Hay dos observaciones que, en todo caso, quisiera formular en este punto.

La primera es que la noción de igualdad de oportunidades como igualdad de acceso tiene que ser preservada en nuestra sociedad. No significa otra cosa que el mérito cuente, que el mérito se valore, y este principio se enmarca en el más noble concepto de justicia. No debemos infravalorarlo, porque, en la inmensa mayoría de los casos, lo que llamamos mérito es el producto del esfuerzo de la dedicación, del trabajo. Ciertamente nos topamos con la cuestión de la “diversidad de talentos”, entendida ésta en su acepción más amplia (que incluye también vocación, aptitudes distintas, preferencias), pero este problema no debe excluir nunca la consideración del principio del mérito y la capacidad como uno de los principios de organización social.

La segunda es que la igualdad de acceso no ha de entenderse como una igualdad a llevarse a cabo como punto final de un proceso. Por el contrario, ha de entenderse también como un principio que debe estar presente en el proceso educativo. No tener en cuenta este principio ha sido una de las consecuencias más nocivas del modelo de “escuela comprensiva” que, probablemente con tanta buena fe como planteamiento equivocado, han querido imponer en nuestros sistemas educativos las corrientes pedagógicas más igualitaristas. El modelo –como sabemos– pretendía aplazar lo más posible (prácticamente hasta la edad adulta) cualquier tipo de filtro que estuviera basado en la aplicación del principio del mérito en la vida escolar, por creer que tales filtros son fuente de desigualdades. De esta concepción nace el criterio de la llamada “promoción automática”, por una parte, y, por otra, una organización escolar que pretende que todos los alumnos estudien las mismas materias, en las mismas aulas, con programas idénticos, para obtener los mismos resultados, durante el mayor tiempo posible.

Fue la preocupación ante el fenómeno constatado de que factores externos a la escuela condicionan los resultados del proceso educativo, sin que el propio sistema educativo fuera capaz por sí mismo

de contrarrestarlos o anularlos, lo que dio paso a considerar como una injusticia social el criterio pedagógico de premiar a los mejores.

No es posible dejar de reconocer que la “solución” de pretender expulsar el criterio del mérito y la recompensa en la labor educativa provoca daños incalculables a la escuela y es, en sí misma, una solución injusta.

No se trata de propugnar un tipo de enseñanza despiadadamente competitiva, que expulse o relegue a quienes encuentren más dificultades en los procesos de aprendizaje.

Hay otras soluciones, y no la falsa de prescindir o infravalorar el principio del mérito.

Veámoslo.

La segunda acepción –como complementaria y no antagónica con la primera– es la igualdad de oportunidades como igualdad de partida, que ha de entenderse como igualdad de condiciones para lograr la igualdad de acceso. En este sentido, el objetivo de conseguir una igualdad de partida lo más completa posible me parece un objetivo central para una sociedad democrática moderna.

La igualdad de oportunidades como igualdad de partida se plasma fundamentalmente en el Estado Social de Derecho en la proclamación del derecho a la educación como un derecho de crédito frente al Estado, que obliga a éste a garantizar el acceso a la educación a todos los ciudadanos, y que se concreta en nuestra Constitución en el establecimiento del derecho a la gratuidad en la enseñanza básica y obligatoria (en estos momentos desde los 6 a los 16 años de edad). Este derecho a la gratuidad se ha ampliado en la LOCE a la educación infantil (de 3 a 6 años), lo que, a mi juicio, ha sido un gran acierto, porque el aprendizaje en esa edad temprana favorece las condiciones de igualdad en el punto de partida.

El esfuerzo realizado durante la democracia para hacer realidad el derecho a la educación, de modo que ningún obstáculo económico o social pueda impedir a ningún miembro de la comunidad nacional el acceso a un puesto escolar, ha sido notable. Hoy está escolarizada toda la población desde los 4 a los 16 años de edad y las tasas de escolarización hasta los 22 años son elevadas y plenamente homologables con los países de nuestro entorno.

Pero con la consecución de este objetivo no podemos darnos por satisfechos. Resulta –como he afirmado anteriormente– muy importante aspirar a que el principio de la igualdad de oportunidades se desarrolle y aplique del modo más completo posible, y ello

implica la necesidad de adoptar políticas y estrategias que promuevan la igualdad de oportunidades y que ésta se convierta en un factor básico de la configuración de la sociedad.

Me propongo examinar esquemáticamente cinco puntos, que necesitan de una mayor reflexión en nuestra sociedad.

El primero es plantear la aplicación del principio de la igualdad de oportunidades en los estudios postobligatorios. A mi juicio, aplicar correctamente la igualdad de oportunidades en estos niveles educativos debe responder a un doble criterio.

Nadie por razones económicas debe ser excluido de la realización de estudios superiores (sean profesionales o universitarios), si cumple los requisitos de mérito y capacidad establecidos para cada caso. Una política de becas y ayudas al estudio debe contribuir a la plena realización de este principio.

Pero, con carácter general, estas enseñanzas no deben impartirse con carácter plenamente gratuito. El usuario y beneficiario del servicio debe corresponsabilizarse en sufragar parcialmente los costes de la enseñanza.

En la formación de carácter profesional y universitario hay un doble beneficiario: la sociedad en general y el educando en particular. Este doble beneficio (general y particular) debe originar un reparto del costo de los estudios. Determinar qué debe corresponder a cada cual es, desde luego, una cuestión abierta que todavía no se ha debatido suficientemente en España. El criterio no debe por qué tener que ser una distribución uniforme de los fondos públicos disponibles a la totalidad de los alumnos escolarizados en los niveles postobligatorios.

El segundo punto se refiere a la relación de la igualdad de oportunidades con la libertad de enseñanza. El derecho nuclear de la libertad de enseñanza es el de escoger libremente el tipo o modelo de educación que se desee. De este derecho nuclear se derivan, entre otros, los derechos a elegir centro docente y el de fundar y dirigir instituciones educativas independientes del Estado. El principio de igualdad de oportunidades no está reñido con la libertad de enseñanza ni con la calidad educativa. La igualdad de oportunidades no puede ser freno ni excusa para limitar la libertad de enseñanza ni para condicionar la búsqueda de la mayor calidad. Rectamente entendida y aplicada, debe ser un motor potenciador de ambas. Es más, cuanto mayor sea la posibilidad de elección sin condicionamientos socio-económicos, mejor se podrá desarrollar una política de igualdad de oportunidades, acom-

pañada de unas medidas compensatorias en beneficio de quienes se encuentran en unas situaciones especialmente desfavorables. El ejercicio de la libertad de enseñanza sin condicionamientos socio-económicos hace más plena la realización de la igualdad de oportunidades. Todo ello exige que los centros sostenidos con fondos públicos (los centros de titularidad pública y los centros privados concertados) puedan desarrollar su misión educativa con arreglo a ciertas condiciones básicas de calidad. La igualdad de trato reclama que la financiación de la gratuidad se realice en condiciones similares para todos los ciudadanos que ejercen este derecho. Y hay que reconocer que con el actual sistema de financiación esta igualdad de trato todavía no se ha alcanzado.

El tercer punto que querría abordar es el relativo a la nueva realidad de la inmigración en nuestro sistema escolar. Es un fenómeno que, por su magnitud, en algunas partes de España exige la adopción de estrategias y políticas adecuadas. El criterio que quiero exponer aquí es que la escolarización de alumnos inmigrantes no tiene que quebrar el modelo constitucional educativo, basado –como he dicho anteriormente– en la conjugación armónica del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Nuestro modelo de integración de los inmigrantes está basado, acertadamente (y espero que no modifiquemos tal criterio), en el principio de que los inmigrantes deben incorporarse al espacio público en condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes. Ello quiere decir que el inmigrante es sujeto del derecho a la educación, es sujeto del deber de escolarizarse en la etapa de la enseñanza obligatoria y es, también, sujeto del derecho a ejercer la libertad de enseñanza. Por lo tanto, la regla general, a mi juicio, ha de ser que el inmigrante se acoja a los procesos ordinarios de escolarización establecidos en igualdad de condiciones que los españoles.

Es cierto, sin embargo, que la concentración excesiva de extranjeros en determinados centros puede provocar efectos no deseables. No es bueno que se produzcan guetos escolares. Pero no creo que la solución sea sacrificar el ejercicio de la libertad de enseñanza como criterio general. Creo que hay que buscar soluciones flexibles y caso por caso, que de ser necesario incluyan procesos extraordinarios de escolarización para resolver los problemas que se puedan detectar en determinados centros. Ciertamente en la compleja tarea de integración se ha de comprometer toda la comunidad escolar y han de participar todos los centros sostenidos con fondos públicos.

La cuarta cuestión que sólo puedo esbozar se refiere a las estrategias que hay que adoptar e intensificar para lograr que el principio de la igualdad de oportunidades –concebido integralmente, es decir, con la combinación de la igualdad de acceso y la igualdad de partida– se desarrolle de la manera más eficiente en el sistema escolar. Es éste un punto crucial en las políticas educativas de las sociedades modernas desarrolladas. Porque el fracaso escolar es la antesala de la marginación en nuestra sociedad. No basta, pues, que se garantice el derecho a la educación, que se materializa en un amplio periodo de escolarización, de al menos trece años. Es preciso el logro de unos determinados objetivos y rendimientos. Sería un desastre para una sociedad contar con un sistema escolar que generase un alto porcentaje de fracasados, de inadaptados, de personas sin condiciones para incorporarse al mundo laboral, al ejercicio de la ciudadanía.

Las estrategias educativas para resolver esta cuestión deben ir presididas por el criterio de la flexibilidad. Ya he señalado las indeseables consecuencias del modelo de “escuela comprensiva” llevado hasta sus últimas consecuencias. El sistema escolar debe enfrentarse al hecho de la diversidad de su alumnado, de las diferencias en cuanto a sus motivaciones e intereses. Y debe adaptarse a esa realidad compleja, estableciendo vías diversas, itinerarios diferentes, nunca irreversibles, que tengan en cuenta la diversidad de alumnado. La Ley de la Calidad va en la buena dirección, aunque todavía podemos progresar mucho más en cuanto a la flexibilidad. Aquí la cuestión clave es que a todos se les ofrezca “una segunda oportunidad”, sin necesidad de llegar al fracaso. Y, para abordar estrategias adecuadas, es imprescindible el reforzamiento institucional de los centros educativos, especialmente de los de titularidad pública, que son los que más se han debilitado en los últimos años.

III

LA EDUCACIÓN COMO FUENTE DE LIBERTADES Y VALORES CÍVICOS

Pluralismo, relativismo y laicidad en educación

IGNACIO SÁNCHEZ CÁMARA¹

LA CUESTIÓN ESCOLAR

Entre las grandes cuestiones nacionales que España tenía pendientes de solución en el comienzo del siglo XX se encontraba, junto a la forma de Estado, la organización territorial y el desafío separatista, el problema social y el conflicto religioso, la disputa sobre la escuela. Hoy cabe afirmar que, salvo la segunda, se encuentran resueltas o reducidas a los términos normales en una sociedad democrática. El estado de la educación en España viene condicionado por dos debates fundamentales, aparte del que quizá sea más profundo y grave que es el que afecta a la degradación de la calidad: la enseñanza de la Religión y los problemas derivados de la inmigración y el multiculturalismo.

El artículo 27 de la Constitución establece: “1. Todos tienen 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

¹ Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de A Coruña. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (1983), de la que ha sido profesor desde 1979 y Profesor Titular desde 1988 hasta 1996. Profesor Investigador en el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, en el que ha dirigido el Centro de Estudios Ortegaianos. Ha sido vocal del Consejo Escolar del Estado además de profesor de Filosofía de Bachillerato. Es crítico de libros y columnista en el diario ABC de Madrid donde colabora en su sección de Opinión; ha colaborado también en publicaciones como *Revista de Occidente*, *Cuenta y Razón* y *Nueva Revista*. Autor de numerosos libros y ensayos.

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 esté de acuerdo con sus propias convicciones (...) 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales". Existen varios sistemas posibles que encajan en esta regulación constitucional. Entre ellos no se encuentra el modelo de la escuela única, pública y laica.

Existen tres modelos o tipos ideales de enseñanza religiosa:

1.- El modelo confesional. El Estado impone la enseñanza oficial de una confesión religiosa. Vulnera el principio de la libertad religiosa y la separación entre la Iglesia y el Estado.

2.- El modelo laicista. Se impone como modelo general obligatorio lo que es una opción posible junto a otras. La enseñanza de la Religión queda suprimida de la educación pública y relegada al ámbito privado. La dimensión religiosa, esencial a toda cultura, queda reducida a mero hecho histórico o sociológico. Si acaso, incorpora la historia comparada de las religiones.

3.- El modelo liberal, que es, básicamente el que consagra la Constitución y que garantiza la libertad de elección. Los padres pueden elegir el tipo de educación, religiosa o laica, que prefieren para sus hijos. El Estado garantiza el ejercicio de esta libertad en igualdad de condiciones. El modelo es compatible con la atención adecuada a la religión mayoritaria de los ciudadanos.

Existen dos tipos o modelos de entender la acción del Estado liberal. Para uno se trata de defender la pura neutralidad del Estado ante las diferentes concepciones acerca de la vida correcta, valores, principios o preferencias. Llevada esta posición al límite, habría que tratar de manera igual a una sociedad filarmónica que a un club de jugadores de bingo. Cualquier preferencia otorgada a un grupo constituiría una intromisión ilegítima de los poderes públicos.

El otro modelo concilia la neutralidad con el perfeccionismo, con la promoción de aquellos fines, valores, principios y concepciones de la vida que merezcan una valoración superior. La pura neutralidad es sustituida por el fomento y preferencia hacia aquellos grupos que mejor contribuyan al perfeccionamiento de los hombres. Naturalmente, el modelo perfeccionista es incompatible con el relativismo cultural y moral. Con las debidas cautelas, parece mejor optar por una concepción perfeccionista y no puramente neutral del modelo liberal.

En este sentido, ¿la escuela pública ha de ser neutral o perfeccionista? ¿Qué significa un modelo “neutral” de escuela? ¿Es la escuela laica única el ideal de modelo neutral? ¿Es verdaderamente neutral?

No cabe hablar de educación sin referencia a los valores. No hay educación sin valores y sin un ideal de vida humana. La educación clásica se basaba en una concepción teleológica o finalista de la naturaleza humana, en un ideal hacia el que el hombre debe tender. Sin embargo, se produjo con la Modernidad una “ruptura”. Se llegó a pensar, y la idea no ha hecho sino extenderse, que existe una barrera infranqueable entre el ser y el deber ser, entre el ser y el ideal, y que no es posible deducir los deberes y los ideales a partir de la realidad. La moral queda desvinculada de la racionalidad y relegada al ámbito de lo arbitrario y de lo emotivo. Y aún esto es inadecuado, pues nadie ha demostrado que lo emotivo o sentimental sea necesariamente arbitrario o caprichoso. La conclusión es que no existen fines objetivos que puedan o deban ser perseguidos por la educación. La genuina educación sucumbe a manos del relativismo cultural y moral.

Por lo demás, no es el absolutismo y el dogmatismo la única alternativa al relativismo y al escepticismo. Entre ellos se encuentra la posición que han defendido muchos pensadores, que, como, por ejemplo, Aristóteles, han pensado que el bien es absoluto y objetivo, pero nuestro conocimiento de él es necesariamente limitado y relativo. No obstante, se produjo una reacción contra este estado de cosas. Por ejemplo, con Kant, la filosofía de los valores y los intentos de una rehabilitación de la razón práctica. En nuestros días, el relativismo sigue siendo muy influyente, pero comienza a estar desacreditado.

PLURALISMO

El pluralismo puede entenderse como un valor en sí mismo o como mera consecuencia natural de la libertad. En este caso, más que de un valor se trataría de la consecuencia normal, del indicio, del respeto a la libertad. Ésta conduciría al pluralismo. El artículo 1.1 de la Constitución establece que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

Resulta muy discutible y, probablemente, equivocada la consideración del pluralismo como un valor junto a la libertad, la justicia y la igualdad, por lo tanto, a su mismo nivel. Pero, en cualquier caso, el pluralismo es uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, por imperativo constitucional. Otra cosa es lo que quepa sostener desde el punto de vista de la teoría.

No parece, en cualquier caso que el modelo de escuela única, pública y laica sea la solución más conforme con el valor del pluralismo. Por el contrario, parecen, en principio, incompatibles entre sí. Este valor parece mejor satisfecho con un modelo de escuela plural que garantice el derecho de los padres a elegir el tipo de educación, pública o privada, religiosa o laica, de una u otra confesión religiosa, siempre que se respeten, como exige la Carta Magna, el respeto a los principios constitucionales.

Existen, desde luego, límites, por imprecisa que pueda ser su determinación exacta, del pluralismo y de la tolerancia. Al menos, entre ellos deben contarse los principios constitucionales y las prescripciones del Código penal. Una tolerancia exuberante se destruye a sí misma. La reflexión sobre la tolerancia surgió en la Europa moderna asolada por las guerras de religión. Se propugnaba, como único remedio contra la mutua destrucción, el principio de la tolerancia, que exige el respeto a las convicciones ajenas, por erróneas que nos resulten. La tolerancia no se fundamenta en el relativismo sino, por el contrario, en el respeto a quienes profesan principios religiosos o ideológicos diferentes de los nuestros. El buen relativista no necesita de la tolerancia. Por otra parte, al menos en sus orígenes históricos, la tolerancia tiene que ser necesariamente bilateral. Una tolerancia unidireccional, no correspondida, es más bien una claudicación.

Una sociedad democrática y liberal no puede tolerar en su seno cualquier práctica social bajo el pretexto del respeto al pluralismo. Existen cosas que no se deben tolerar. Al menos, como dije antes, las conductas que son contrarias a los principios constitucionales y a las normas penales.

RELATIVISMO

Sobre el relativismo prevalecen algunos tópicos y equívocos. Se trata de una vieja cuestión que se remonta, al menos, a la polémica

entre el absolutismo socrático y el relativismo de los sofistas. En cualquier caso, no se trata de las únicas posiciones posibles en torno a la validez de los valores y de los principios morales.

La tesis de que la democracia se fundamenta en el relativismo ético es vieja. La defendió el sofista Protágoras en el siglo V antes de Cristo. El relativismo suscita adhesiones y rechazos, pero, en ningún caso se puede entender como la más novedosa solución al problema de la naturaleza y conocimiento de los valores. No se trata de un descubrimiento reciente, que haya sido ignorado por los grandes pensadores no relativistas del pasado.

El relativismo, por otra parte, no sólo no es el único fundamento posible de la democracia sino que ni siquiera constituye un fundamento correcto. El relativismo puede dejar a la democracia sin fundamento, suspendida en el vacío de la ausencia de convicciones. ¿Cuál es el valor de la democracia? ¿Por qué la democracia y no otro régimen político? Si todo es relativo en el ámbito político y moral, ¿no lo será también la democracia? Existe, sin duda, un camino que puede conducir desde el dogmatismo hacia el totalitarismo. Pero también existe otro, de origen opuesto, que puede conducir al mismo destino totalitario. El relativismo escéptico puede ser un excelente caldo de cultivo para el totalitarismo. La democracia sólo puede recibir un fundamento adecuado si se defiende la validez de ciertos valores y, de manera eminente, del valor de la libertad personal. No cabe la democracia sin una idea de la dignidad de la persona y ésta se sustenta necesariamente en la existencia de algunos valores que superen la contingencia del capricho o del arbitrio individual o colectivo.

Por lo demás, el relativismo es una posición, en sí misma, deficiente, con independencia de los males que pueda provocar o que sea incapaz de combatir y evitar. Acaso no resulte fácil probar la objetividad de los valores. Pero nadie ha demostrado su carácter relativo. No hay por qué cargar la prueba en una sola de las dos opciones. La filosofía de los valores aporta una luz no siempre atendida sobre estas cuestiones. Existen posiciones distintas al absolutismo dogmático y al relativismo escéptico. Cabe defender la objetividad y universalidad de los valores sin pretender que alguien pueda exhibir un conocimiento absoluto de ellos.

Como afirmó Swift, “la educación es la experiencia de la grandeza”. Si esto es cierto, y creo que lo es, resultan incompatibles el relativismo cultural y la educación. No hay genuina educación sin

excelencia y jerarquía. Y no puede haber excelencia y jerarquía sin la existencia de un orden jerárquico de valores.

El relativismo es uno de los factores principales que ha provocado la degradación de la Universidad. La crisis de las Humanidades y la decadencia del canon son las consecuencias inevitables del fenómeno que Ortega y Gasset denunció bajo la expresión de la “rebelión de las masas”.

El relativismo también se encuentra en la raíz del multiculturalismo. Una cosa es la coexistencia pacífica entre las personas que conviven y que proceden de distintas tradiciones culturales y otra la pretensión, no demostrada y falsa, de que todos los principios y pautas de conducta de todas las culturas poseen el mismo valor. Uno de los retos que en nuestro tiempo tiene que afrontar el sistema educativo es el que procede del incremento de la inmigración. Existen cuatro tipos de actitudes posibles hacia los inmigrantes. La primera es la exclusión pura y simple, el rechazo. La evidente incorrección moral de esta posición excusa un más detenido comentario y análisis. La segunda propugna la admisión, pero bajo la condición de la asimilación forzosa, de la pérdida de sus raíces, tradiciones y hábitos vigentes en sus sociedades de origen. Esta posición, en la medida en que vaya más allá de la exigencia del respeto a los principios constitucionales y del cumplimiento de las leyes, resulta inaceptable, ya que atenta contra la libertad personal. La tercera, la más acertada, si no me equivoco, persigue y fomenta la integración y el respeto a las prácticas culturales de los inmigrantes sin más límites que el respeto a las leyes. La cuarta, que puede identificarse con la solución multiculturalista, defiende la convivencia entre las culturas en el seno de una misma sociedad sin más límite que la tolerancia recíproca entre ellas. Esta solución obligaría a cambiar las leyes de las sociedades liberales de acogida y podría conducir a la fragmentación de la sociedad, a la pérdida del sentido de comunidad y, en definitiva, al gueto. Parece evidente que esta cuarta solución que muchos, explícita o tácitamente defienden, resulta incompatible con la vigencia de los principios e instituciones de la sociedad abierta. Una sociedad que puede morir a manos de la intolerancia pero también como consecuencia de una tolerancia frenética. No existen derechos sin deberes. Los deberes de los inmigrantes son la condición inexcusable de la garantía y disfrute de sus derechos. La ciudadanía no es gratis para los nacionales. Tampoco puede serlo para los extranjeros. Así lo ha formulado, con razón, Sartori.

LAICIDAD Y LAICISMO

La libertad religiosa y el principio de aconfesionalidad del Estado, la separación entre Iglesia y Estado, no entraña la proscripción de la Religión. Una cosa es la aconfesionalidad del Estado, principio fundamental de toda sociedad abierta y otra la imposición del laicismo y la exclusión de la religión del ámbito educativo público. Laicismo no equivale a neutralidad. Por el contrario, se trata de una determinada posición sobre la educación frente a otras posibles. No es un punto equidistante de equilibrio, sino una determinada opción ideológica que excluye otras.

El valor formativo de la Religión es reconocido por todos los expertos a quienes no ciega la ideología. La religión no es falsa ciencia ni superstición, no es fruto del miedo, el prejuicio y la ignorancia sino un elemento imprescindible para la formación integral de la persona. La Religión, como la Filosofía, es necesaria para dotar de sentido y fundamento a la realidad. Sin la dimensión religiosa, la visión general del mundo y de la vida resulta necesariamente incompleta.

El problema de la asignatura de Religión sigue enfrentando a sectores de la sociedad y a los dos principales partidos políticos. La actual regulación legal, aprobada recientemente por el Gobierno del Partido Popular, resulta una solución razonable que, sin embargo ha despertado el airado rechazo de la oposición socialista que ahora, cosa que no hizo cuando gobernó, propugna la supresión de la asignatura de Religión en el ámbito de la enseñanza pública. Antes había planteado una deplorable alternativa a la asignatura de Religión, constituida por ocio o actividades de carácter lúdico. Tampoco parece lo mejor la alternativa de una asignatura de Ética o de Formación en Valores, que parece sugerir que existe una ética propia de las confesiones religiosas y otra, racional y tolerante, cívica y democrática, y laica.

Con frecuencia se invoca un argumento falaz que aboga por una educación general (laicista) gratuita y defiende que el que quiera otra formación con contenido religioso, sea o no confesional, que se la pague. Pero esta solución atenta contra el principio de la libertad de elección de los padres, ya que penaliza económicamente a los que optan por una enseñanza religiosa.

Por otra parte, no es correcto identificar la enseñanza de la asignatura de una Religión confesional con el adoctrinamiento o la

catequesis. En ella no se evalúa la fe, sino el conocimiento de esa fe. Lo que se discute es la inclusión o no de la Religión en el ámbito educativo general, el reconocimiento de su valor educativo o su retirada forzosa al ámbito de lo privado.

Por lo demás, y mientras no se cambien o anulen, siguen vigentes en nuestro ordenamiento jurídico los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede. Y no parece que un tratamiento especial, no discriminatorio de las demás sino conforme a su condición de mayoritaria, de la religión católica entrañe ninguna forma de incumplimiento de la obligación de los poderes públicos de respetar y garantizar el derecho a la libertad religiosa.

Lo fundamental reside en el necesario respeto a la libertad de los padres. La opción por el laicismo gratuito y la penalización económica de la enseñanza confesional parece incompatible con este derecho fundamental de los padres y de los alumnos. El sistema del “cheque” escolar, vigente en algunos países, puede ser una solución razonable y respetuosa de la libertad.

Sin duda, hubo un tiempo en que la libertad podía transitar por los caminos de la lucha contra el “cuasimonopolio” de hecho de la escuela católica. Y cabe entender que se extendiera una opción a favor de la escuela única y pública. Pero, más allá de estos conflictos, en gran medida superados, la verdadera libertad consiste, sobre todo, en la posibilidad de elegir.

Los actores de la educación y su compromiso moral y cívico

JOSÉ LUIS GARCÍA GARRIDO¹

Una ponencia dedicada a los actores de la educación debe comenzar mencionando de modo relativamente preciso quiénes son dichos actores, pues quizá se da el caso de que no sean en nuestras modernas sociedades democráticas los mismos que lo fueron tiempo atrás, o, por lo menos, que no jueguen en la vida de los ciudadanos el mismo papel que jugaron en otras épocas. Quizá los primeros papeles en la representación hayan cambiado de manos.

En todos los tiempos, la familia ha venido a jugar el rol de principal protagonista. ¿Lo sigue jugando hoy? ¿No resultan ser hoy los hijos, empleando un símil que he escuchado a personas eminentes, más hijos de su tiempo que de sus padres? ¿No ocurre que, ante los embates de la vida social contemporánea, el influjo educacional de la familia se ha ido reduciendo hasta convertirse casi en delirante, al menos en numerosos casos? Pese a las rudas apariencias, estimo que no es así. La familia sigue siendo la protagonista fun-

¹ Doctor en Ciencias de la Educación y en Filosofía. En el Ministerio de Educación ha desempeñado, entre otros, los cargos de Subdirector General de Universidades, Director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación y, hasta junio de 2003, ha sido presidente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid. En estos momentos es Consejero titular del Consejo Escolar del Estado. Catedrático en la Universidad Autónoma de Barcelona y Director del Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación en la UNED. Sus publicaciones incluyen más de 20 libros y tres centenares de estudios y artículos en revistas especializadas españolas y extranjeras donde la educación ocupa el tema central. Ha recibido varios premios y condecoraciones nacionales e internacionales, entre los que cabe destacar la Gran Cruz de Alfonso X el Sabio.

damental. Incluso lo es en los numerosos casos en que desaparece de la escena, en que no se la ve, en que es incapaz de mostrarse fuera de las bambalinas. Incluso en esos casos, es su falta de presencia la que, en educación, se traduce en una omnipresencia constante.

La familia puede ser, en la escena educativa, la gran ausente, pero sigue siendo la referencia máxima, la protagonista fundamental. Las investigaciones muestran hasta la saciedad que, incluso para tener un buen rendimiento en matemáticas, el primer factor clave es el ambiente sociocultural de la familia. Cuánto más en otros temas, como los referentes a la expresión, comunicación, afectividad, moralidad, socialización.

También la escuela, pese a su crisis, sigue jugando un papel determinante. Quizá no es ya la escuela con la que soñaron los ilustrados del siglo XVIII y sus seguidores, todavía abundantes hoy: aquella escuela concebida como la gran panacea del progreso material y moral de los pueblos. Muchos de cuantos han pasado en ellas ocho, diez o doce años se nos presentan hoy como “iletrados” e “inadaptados sociales”. Sin embargo, pese a sus fallos ostensibles, a sus fracasos (el fracaso escolar es fracaso de la escuela), la realidad es que, hoy por hoy, la escolarización es condición imprescindible para insertarse con éxito en el mundo profesional y social. Y el abandono escolar, el método más eficaz para descalificarse profesional y socialmente.

Junto a estos protagonistas tradicionales, hay otros que, en nuestro tiempo, luchan quizá inconscientemente por acaparar la escena, por convertirse en los ejes de la acción. Me refiero, claro está, a los medios de información y de comunicación social, en el pasado inexistentes o casi. No se trata ya sólo de la televisión, catalogada por muchos padres y profesores como “la mala de la película”, sino muy seriamente de los medios informáticos y, sobre todo, Internet. El influjo educacional que ejercen todos ellos, junto a la prensa, la radio, el cine, etc., está fuera de toda duda, y con razón viene hoy definido por numerosas investigaciones como el más difuso y poderoso.

No queda ciertamente aquí el reparto de actores. A partir de determinada edad, la educación de los hijos-alumnos viene en buena medida proporcionada por el grupo de amigos, que ejerce también una influencia clave. No es indiferente, para un niño o un adolescente, caer en un grupo o en otro. Sin ánimo alguno de exagerar, ese fruto

de la elección, de la casualidad o de la pura geografía puede condicionar por mucho tiempo su comportamiento y, tal vez, su vida.

La mayor o menor importancia de otros actores depende de las circunstancias de cada caso. La Iglesia o las instituciones religiosas de propia adscripción pueden ocupar un lugar relevante en la escena o, por el contrario, no comparecer en absoluto o ser sustituidas o complementadas por asociaciones de diverso tipo y finalidad. Si su aparición viene prevista y aceptada, es obvio que habría que exigirles, por un lado, una participación proporcionada y responsable y, por otro, conferirles el espacio necesario para que de hecho puedan llevarla a cabo.

Actores también importantes, pero a menudo inadvertidos, son los responsables políticos y sociales del país. El clima en que se mueve la acción general y las acciones educacionales concretas depende en gran medida de ellos, de su previsión, de su compromiso con los valores esenciales, de su ejemplaridad; o, por el contrario, de su imprevisión, de su falta de compromiso con otros valores que no sean aquellos dictados por la conveniencia propia o la presión de los votantes y, lo peor de todo, de su falta de ejemplaridad y su deslizamiento hacia comportamientos corruptos.

Todos estos actores se mueven hoy dentro de un escenario lleno de complejidades, pero en el que quizá prevalezcan dos decorados particularmente determinantes en la escena educativa: el escenario de la “urbanización” y el escenario de la “globalización”. En la educación de hoy, los decorados “rurales” han prácticamente desaparecido. La “ciudad” es la principal detentora de los recursos educativos, y se ha convertido por eso no sólo ya en punto de referencia, sino en paradigma, incluso cuando hay que llevar algunos recursos a pequeñas aldeas remanentes. Pero, a la vez, el “escenario urbano” se halla hoy supeditado por vía de hecho al “escenario globalizante”. La “aldea global” de McLuhan no es más una premonición, sino algo que se ha instalado entre nosotros. En resumidas cuentas, la acción educativa transcurre hoy en medio de esas coordinadas escénicas.

Imposible aludir con detalle, en el tiempo y espacio que se me ha concedido, a todos los actores reseñados. Me temo que habré de concentrarme, y sin demasiado detalle tampoco, en los tres que he mencionado en primer lugar –familia, escuela y medios de comunicación e información–, intentando aludir, como se me ha pedido, a su compromiso moral y cívico.

LA FAMILIA: UN COMPROMISO RADICAL

En lo que se refiere a los ámbitos de la moralidad y la ciudadanía, la familia posee por naturaleza un compromiso que podríamos definir como “radical”, ya que se trata de algo que afecta a la raíz misma de la institución. Esto supone admitir de entrada que la familia es, en lo que nos ocupa, una institución radicalmente comprometida.

Sin embargo, una de las características que mejor definen el comportamiento de las sociedades en las últimas décadas es, precisamente, el progresivo debilitamiento del “compromiso” familiar, o, dicho de otro modo, de la actitud de “compromiso” entre sus principales miembros: entre los esposos y entre éstos y los hijos. Si hasta no hace demasiado tiempo prevalecía la idea de que tal compromiso tenía carácter permanente, hoy parece extensamente aceptada –al menos de hecho, pero con frecuencia también en teoría– que es sólo de carácter temporal, y que está supeditado a la existencia de condiciones particulares. En el caso de los esposos, sobre todo a la permanencia del amor que los vinculó. En lo que se refiere a padres e hijos, son razones de conveniencia o de oportunidad las que muchas veces se imponen, por encima de unos vínculos afectivos que sólo raramente se rompen por completo.

En definitiva, más que actitudes de verdadero compromiso personal, lo que parece prevalecer hoy en las relaciones familiares son “acuerdos” interindividuales, explícitos o implícitos. Tales acuerdos incluyen generalmente una referencia a comportamientos morales mutuamente aceptados e incluso a actitudes positivas de ciudadanía y civildad, pero no suponen, en numerosos casos, un compromiso de por vida.

Es ésto lo que en gran parte viene haciendo posible, a mi juicio, la debilitación del concepto de “familia” y su ampliación a otras formas de relación interindividual o colectiva. El auge de las llamadas “parejas de hecho”, la aceptación de las parejas homosexuales y otros fenómenos de este estilo han encontrado el necesario abono en una familia cada vez más descomprometida. En todos estos casos permanen los intereses y deseos individuales sobre los criterios y objetivos de orden moral y cívico. O, quizá, el objetivo de orden moral y cívico que se considera prioritario es, precisamente, la realización de las apetencias individuales.

Nos deslizamos, con todo esto, a un paulatino divorcio entre familia y sociedad, cuyos efectos no pueden ser menos que devas-

tadores. Para prevenir tales efectos, la única solución que se me ocurre es la de restaurar (o instaurar, porque quizá nunca ha existido más que en teoría) un firme clima de compromiso entre sociedad y familia. Comporta esto reconocer que la sociedad debe aceptar y ejercer una serie de compromisos con respecto a la familia, y ésta otros tantos con respecto a la sociedad.

Se me ocurre que, en el primer caso, la sociedad debería adoptar ante la familia al menos estos cuatro compromisos que paso a mencionar a continuación.

Primero, el compromiso de la identidad. Para describirlo brevemente, voy a recurrir a una cita que viene a demostrar hasta qué punto se ha metido en nuestras estructuras políticas y sociales la idea contraria. Hace ya algunos años, una publicación oficial del Ministerio francés de Asuntos Sociales expresó sin ambages la siguiente idea: el Estado republicano “no tiene por qué alentar un tipo de familia en vez de otro, la familia legítima en vez de la de quienes cohabitan de hecho, la familia biparental en lugar de la familia monoparental. El Estado no tiene por qué alentar a las parejas a tener más o menos hijos, ni a las madres a que trabajen o no trabajen; éstos son asuntos que conciernen exclusivamente a los interesados”.

El texto es de una endeblez racional ostensible, pero manifiesta que el Estado moderno viene sistemáticamente negando su propia identidad a la institución familiar, equiparándola en su trato a cualquier otra forma de relación. Si el Estado es el custodio del bien común de la sociedad, por supuesto que debería alentar esa familia que es “célula del tejido social” por encima de otras relaciones que sólo miran a las apetencias individuales de quienes las conforman. La sociedad, y en su nombre el Estado, tiene el compromiso de definir, defender y alentar la identidad que es propia de la familia.

Un segundo e irrenunciable compromiso de la sociedad con la familia es el de la unidad. La unidad familiar es *conditio sine qua non* de la unidad social. Familias desunidas, descompuestas, abocan fácilmente a sociedades descompuestas, sin cohesión entre las capas de población, sin cohesión social en definitiva. La sociedad es la primera interesada en que las células familiares que la componen y sustentan no se rompan, sino que por el contrario conserven y mejoren los vínculos que unen entre sí a todos sus miembros, lo que garantizará en gran parte a su vez la adecuada vinculación de todos ellos con el conjunto del tejido social. En coherencia con ésto, el Estado

no tendría por qué facilitar, como tantas veces lo hace, las rupturas familiares en nombre de garantizar así los derechos individuales de sus miembros.

El compromiso de la unidad comporta el de la paz. Es el clima de ruptura el que principalmente engendra la violencia que, en cualquier caso, ha de combatir abiertamente toda sociedad si es que desea sobrevivir. Una de las principales justificaciones de la existencia del Estado es precisamente la de hacer posible y defender la paz social. Hoy, cuando la violencia doméstica constituye un problema importante en numerosos países, es fácil percatarse hasta qué punto resulta vital que la sociedad asegure, a través no sólo de sus órganos políticos, sino también de todo el resto de instituciones que forman su entramado, la causa de la paz y, en especial, la importantísima contribución que la familia puede prestarle. Fomentar la desavenencia en el seno de los hogares (sea entre los cónyuges o entre padres e hijos, o entre hermanos) es una gravísima irresponsabilidad en la que, por desgracia, caen fácilmente muchos de los que tendrían que luchar en su contra.

La sociedad tiene también, con respecto a la familia, y muy en primer plano, el compromiso de la libertad, es decir, el procurarle un ámbito en que pueda moverse libremente sin sentirse o, menos aún, estar de hecho coaccionada por elementos ajenos a ella o por circunstancias de diverso tipo. Naturalmente, estoy refiriéndome ahora a la libertad de la familia en su conjunto, como una unidad, y no a la libertad individual reclamada a veces por uno de sus miembros para desvincularse, precisamente, de su compromiso familiar. La familia debe sentirse y actuar libremente en torno a la consecución de sus propios objetivos institucionales, como es, por ejemplo, el de educar responsablemente a sus hijos de acuerdo a sus propios criterios, y no a criterios impuestos desde el Estado o desde determinados grupos de presión. La mayor parte de las constituciones políticas de los países democráticos incluyen normas alusivas al Estado en cuanto garante de esa libertad de que gozan las familias y, en su representación, los padres y madres; el problema está en que, en ocasiones, son las libertades de orden individual las que vienen de hecho priorizadas en la acción política.

Los compromisos de la sociedad con la familia implican y exigen los compromisos de la familia con la sociedad. No pocos de ellos han sufrido también, en estas últimas décadas, el daño de una erosión casi permanente.

Es el caso, muy señaladamente, del primero de los compromisos que toda familia adquiere ante la sociedad desde el momento mismo de constituirse: el de paternidad y maternidad o, dicho con otras palabras, el compromiso de contribuir a la sociedad con nuevos miembros, con hijos. Es posible que, al leer estas líneas, alguien me tache de exagerado o retrógrado. Nadie está obligado a tener hijos, dirán quizá. Lo cual es completamente cierto para cualquier ser humano individualmente considerado, pero ya no tanto a partir del momento en que ese ser humano se compromete a “fundar una familia”. Desde ese momento, la apertura a la vida de nuevos seres es prácticamente un simple corolario. Cuando por parte de los cónyuges se decide no contribuir a la reproducción de nuevas vidas, se está en buena parte defraudando a la sociedad. Las razones de carácter demográfico que con frecuencia se aducen no me parecen consistentes cuando llegan al punto de justificar la voluntaria ausencia de hijos (ninguno, quiero decir) en una familia socialmente constituida y reconocida. Sin la función reproductora de las familias, la sociedad se extingue.

Supuesta la existencia de hijos, sus padres tienen ante la sociedad el ineludible compromiso de dedicarse a ellos de modo prioritario. Sería un drama para la sociedad –y lo ha sido de hecho en algunos tristes períodos históricos– que, una vez traídos al mundo, los padres se despreocuparan de ellos o pusieran su cuidado en manos de otras instituciones sociales con la excusa de que la sociedad les pide dedicarse prioritariamente a su trabajo o a otras actividades de orden político, social, etc. Dejando aparte una larga experiencia que pone de manifiesto hasta qué punto tal proceder es engañoso y contrario a los intereses sociales, parece claro, *in sensu contrario*, que la mejor garantía para procurar a los ciudadanos un desarrollo personal, laboral y social adecuado es la garantizarles un medio familiar también adecuado. La sociedad hace bien en exigir a los padres –incluso penalmente llegado el caso– que la atención a sus hijos sea suficiente e incluso prioritaria a otras atenciones.

Son muchos los estudios e investigaciones que han venido a recalcar, últimamente, la primordial necesidad de reforzar la educación familiar, insistiendo en que la apuesta de los padres por el progreso educacional de sus hijos constituye la mejor garantía de su éxito también escolar. Me limitaré a citar a continuación un texto extraído de un Informe publicado por la OCDE en 1996 bajo el título de “Combatiendo el fracaso escolar”. Dice así:

“La incapacidad demostrada por la mayoría de los países de dar a todos los niños una educación correcta ha reafirmado el común acuerdo de que, entre todas las instituciones que influyen sobre el desarrollo intelectual del niño, es la familia la que, para bien o para mal, ocupa el lugar preeminente.

... Las oportunidades vitales de niños y jóvenes pueden ser negativamente afectadas cuando se ven obligados a crecer, total o parcialmente, en una familia desunida. La mayor parte de éstas vive en el umbral de la pobreza...

... sus madres se hallan en el desempleo, o tienen sólo empleos precarios. Sus familias bajan de nivel social... En tales condiciones, los niños no encuentran la ayuda necesaria para su desarrollo intelectual, por ejemplo, practicando la lectura o la escritura con ayuda de sus padres. La madre o el padre único es a menudo incapaz de aconsejarles sobre la escuela y su formación; por el contrario, más bien los desaniman...

El gran reto que tienen hoy las autoridades educativas es el de cómo reforzar el papel educativo de las familias.”

Aunque podríamos aludir a otros, deseo también dejar constancia, para terminar este apartado, de otro compromiso que adquiere la familia ante la sociedad: el de participar activamente en su construcción democrática, de acuerdo al documento que quizá mejor especifica el contenido práctico de tal objetivo: la declaración universal de los derechos humanos. Las familias no pueden ser un obstáculo o una rémora en la conquista de una sociedad más justa, más equitativa, más libre, más solidaria, más abierta. No hay excusa alguna que permita a los padres y madres sentirse desvinculados, hoy, de los ideales y de las obligaciones que, al menos en teoría, persiguen las modernas sociedades democráticas.

LA ESCUELA: UN COMPROMISO CONCRETO

No es necesario explayarse en explicaciones para reconocer lo que resulta elemental: que la escuela se ha ido convirtiendo cada vez más en la única detentora, por vía de hecho, de responsabilidades educativas. Toda acción educativa, incluso alguna de carácter predominantemente asistencial, acaba delegándose hoy a las escuelas. La panoplia de objetivos y cometidos que se exigen hoy a las instituciones escolares no tiene número, y viene diariamente engrosada con nuevos añadidos.

De hecho, como he comentado en otras publicaciones, de los tres cometidos principales que se piden hoy a las escuelas, sólo el último de ellos es propiamente educacional y sometido a obstáculos. El primero, reconocido casi unánimemente, es el de servir de guardería, de lugar de refugio social, y no sólo a niños de primeras edades, sino incluso, por extraño que parezca, a jóvenes universitarios. El segundo es el de facilitar la consecución de un empleo retribuido, el abrir un hueco a los alumnos en el ámbito profesional. El tercero es el de educarles... si se dejan. Es tal la presión deseducativa que ejercen hoy otros agentes y entornos sociales que ese cometido encomendado a las escuelas es el que resulta más difícil y cuestionable.

Ahora bien: aún si se mira del modo más optimista, lo que produce la escuela está bastante lejos de lo que se le exige. Es verdad que la escolarización se ha generalizado y que en un grado mayor o menor beneficia sin duda a muchos. Es verdad también que de la escuela salen cada año, en todos los países, ciudadanos admirables, personas cultivadas, hombres y mujeres de ciencia; y un mayor número de ciudadanos medios, de modesta cultura y costumbres aceptables. Pero junto a ellos, de la escuela sale también cada año, y tras permanecer en ella a menudo más de una década, un número considerable de personas iletradas, con escasas posibilidades y menores ganas de aprender algo de naturaleza intelectual; como también un número considerable de irresponsables morales y cívicos, tanto de alta como de media o baja condición económica, dispuestos a sacar el máximo provecho de la sociedad y de sus miembros en beneficio propio, sin reparar demasiado en código alguno de derechos y obligaciones. La escolarización, en definitiva, no ha procurado a todos sus beneficiarios los bienes que prometía. ¿Por qué? Sin duda se le ha pedido mucho, demasiado; y demasiado disperso. Mientras que, a la vez, se le ha dado poco (por mucho que en ella se invierta) y, especialmente, se la ha obstaculizado en demasía.

Parece claro que la escolarización de los años venideros, en esta “sociedad del conocimiento” a la que proclamamos encaminarnos, no va a ser la misma que la surgida de la “sociedad industrial” echando mano de raíces institucionales anteriores. Pero es todavía dudoso el tipo o los tipos de escuelas que acabarán por imponerse. En un interesante estudio llevado a cabo estos pasados años por la OCDE (“La escuela de mañana”), se tuvieron en cuenta tres distintos escenarios posibles, cada uno de ellos con dos tipologías dife-

rentes de instituciones escolares. Lo muestro a continuación a través de un cuadro resumen.

El cuadro merecería una atención que aquí no podemos dedicarles. Lo único que desearía destacar es que, de acuerdo con el parecer de la propia comisión encargada del estudio, los escenarios que parecieron más pertinentes de cara al futuro fueron los de reescolarización, lo que supone un cambio sustancial en las instituciones actuales y, a la vez, una definición de las mismas en función de unos objetivos institucionales bastante concretos: en unos casos eminentemente sociales (la escuela como umbral de la vida social) y, en otros, eminentemente instruccionales. En cualquier caso, lo que parece cierto es que no debemos, ni quizá podemos, seguir contando con una escuela “para todo”, porque ésto es lo más parecido a que sea una escuela “para nada”.

En lo que aquí importa, conviene subrayar que, sea cual sea el futuro escolar que se avecina, lo que desde hoy es necesario exigir a la institución escolar es un doble compromiso: familiar y social.

Lo primero es definir con claridad al servicio de quién está o debe estar la escuela. La contestación parece fácil, pero no lo es. Ciertamente, al servicio de la persona, al servicio del desarrollo integral de la persona. Sin embargo, en la práctica esto implica un compromiso con el ámbito familiar, es decir, con los “protagonistas” fundamentales (en teoría y de hecho) de la escena educativa. Esto supone, ante todo, que en las sociedades plurales y libres el sistema escolar debe atender a la pluralidad y libertad de las familias, secundando la labor educacional que prioritariamente les está a ellas encomendada. Tal compromiso afecta por igual tanto a las escuelas públicas como a las privadas. En una visión superficial del problema, podría predicarse que es la escuela privada la que está más atenta a los “intereses” familiares, mientras que la escuela pública debería mirar más bien a los intereses sociales. Es, en mi opinión, una falsa dicotomía. Todas las escuelas están atentas a los intereses sociales sólo si están atentas a las familias (no a sus peculiares peticiones, sino a los intereses de fondo que éstas se comprometen, como vimos, a obedecer).

El compromiso social de la escuela debe venir, en cualquier caso, fuertemente exigido. La escuela es y ha de ser el pórtico de entrada en la sociedad democrática, y como tal ha de organizarse y comportarse. En las sociedades plurales y libres, todas las escuelas están obligadas a salvaguardar el orden democrático. Si este aserto no encon-

traría demasiados contradictores en el caso de la escuela pública, es posible que alguien lo dudase desde el prisma de algún tipo de escuela privada. Pero la duda debe ser rápidamente eliminada. Ninguna escuela puede abdicar de su vocación de servicio a una sociedad basada en los derechos humanos universales.

LOS “MEDIOS”: UN COMPROMISO DIFÍCIL

De la llamada “escuela paralela” lleva hablándose ya desde décadas, aludiéndose de este modo al extraordinario influjo educativo que vienen ejerciendo los medios de comunicación social en nuestras sociedades.

Aunque es evidente que no tendría por qué serlo, y muchas veces ciertamente no lo es, debe reconocerse que tal influjo se manifiesta como deletéreo en la mayor parte de los casos. Son numerosas las investigaciones llevadas cabo durante las últimas décadas en relación al influjo causado en niños, jóvenes y adultos por la televisión, y todas ellas vienen a concluir que, particularmente en determinados temas (convivencia pacífica, sexualidad, consumo, ostentación, creencias, hábitos de comportamiento, etc.), la televisión viene ejerciendo una influencia indeseable. En tema de violencia, por ejemplo, se ha llegado a enumerar la cantidad enorme de actos violentos que una persona ha tenido la oportunidad de presenciar por televisión durante su vida en el momento de cumplir los primeros dieciocho años. Lejos de ser habitualmente reprobados, tales actos vienen ofrecidos como la cosa más natural del mundo y, en muchos casos, como objeto de imitación por los pequeños, que de hecho los simulan de diversas maneras. Pero no es éste el único capítulo preocupante. El tratamiento que se da al tema de la inmigración y de las minorías étnicas desde los medios, incluyendo la informática, la prensa y el cine, produce igualmente huellas quizá sutiles, pero de grave calado, en el ánimo de niños, jóvenes y adultos. En los Estados Unidos se levantó hace un par de años, por ejemplo, una fuerte polémica hacia el falseamiento de la realidad presentado por la película *Pocahontas*, en la que, seguro que con la mejor intención del mundo, se muestra a los indios aborígenes americanos de un modo tan edulcorado como falso. Evaluaciones realizadas en diversos países muestran que todos estos influjos de los medios de comunicación son mucho más profundos y persistentes que las actitudes de

signo contrario que se intentan potenciar desde la familia o desde la escuela. Como muestran también sus efectos sobre cuestiones educativas tan trascendentales como las relaciones entre los miembros de la familia, a menudo imposibilitadas por la narcotización televisiva, o, lo que es patente, sobre el fracaso escolar. De otro lado, cada día aparecen medios tecnológicos más influyentes, actuando en la misma dirección. Al influjo de la televisión hay que añadir hoy el de los aparatos informáticos, los programas que utilizan y, muy destacadamente, el acceso a través de ellos a Internet. Es cierto que los padres deberían controlar mucho más de lo que lo hacen la utilización de estos medios por parte de sus hijos, pero no es asunto fácil en una sociedad como la nuestra.

Quizá lo más enojoso de toda esta cuestión es que no solamente estamos permitiendo influjos altamente negativos, sino que estamos perdiendo la ocasión de utilizar positivamente estos espléndidos recursos que de hecho son los medios de comunicación social. Está probado que, también a la hora de hacer el bien, los medios manifiestan una superioridad notoria por encima de otros agentes educacionales. Y ello en aspectos tan variados como la formación lingüística de los ciudadanos o su formación cívica y moral. Correctamente empleada, la “escuela paralela” podría ser una de las grandes palancas de progreso educativo de y en nuestras sociedades contemporáneas. Lejos de favorecer el fracaso escolar, la televisión y otros medios, utilizados en sus justos límites, podrían contribuir a reducirlo o a eliminarlo. Lejos de obstaculizar el clima de comunicación al interior de las familias, podrían más bien proporcionar recursos para hacerlo más vivo, más interesante, más fluido.

Todo lo cual viene a exigir un cambio sustancial de planteamiento en todo lo que se refiere al papel que actualmente juegan los medios de comunicación. ¿Qué es lo que provoca el predominio de su influencia deletérea? ¿Es tal vez la deficiente formación deontológica de los profesionales mediáticos, o más bien las presiones ejercidas por intereses variados, políticos, económicos, etc.? Sin duda hay bastante de todo esto, pero no será posible operar un progreso claro en la educación de hoy y de mañana si no se consigue llegar a un acuerdo en este punto. En contra de lo que todavía mantienen muchos de sus promotores y profesionales, los medios de comunicación social no están sólo para informar y para divertir, sino que de hecho ejercen cada día un poderoso influjo en todo lo que se refiere a la formación de la persona, sea cual sea su edad y condición.

Por extraño que parezca, pese a su enorme potencialidad, los medios de comunicación no han adquirido un “compromiso” claro con la sociedad y con el Estado en materia de formación, especialmente (aunque no sólo) moral y cívica. Tal compromiso resulta, como he dicho, ineludible.

Ineludible, pero nada fácil. El derecho a la “libertad de expresión” enmascara de continuo muchas actitudes de fondo francamente discutible. De ahí que, probablemente, no pueda hoy darse desde nuestras sociedades democráticas una solución ideal al problema, solución que sólo podrá alcanzarse cuando los medios colaboren de modo positivo en la formación de los ciudadanos. Estratégicamente, habrá antes que exigirles, mediante leyes oportunas, que al menos no actúen de modo manifiestamente negativo, comprometiéndose a cumplir un código claro de responsabilidades éticas y cívicas. Al mismo tiempo, las políticas educativas (que no son sólo políticas escolares, como vemos) deberían favorecer que los medios fueran voluntariamente inclinándose hacia actitudes de mayor compromiso con los valores.

HACIA UNA SOCIEDAD COMPROMETIDA

Es momento ya de finalizar estas reflexiones. Volviendo a la imagen de partida, los actores que deben ocupar la escena educativa tienen por delante una difícil tarea de responsabilización. Y la sociedad tiene el deber de ayudar con todos sus recursos a que tal tarea se produzca de hecho. En nombre de ella, de la sociedad, el Estado ha de considerar de nuevo que los problemas de la educación no se solucionan mediante leyes escolares, sino creando un escenario de participación social en el que los influjos educacionales positivos prevalezcan siempre sobre los negativos, algunos de los cuales seguirán produciéndose quizá inevitablemente, pero sin las facilidades que hoy les otorga el Estado mismo. Habría que reconsiderar el valor educacional que los antiguos griegos otorgaban a la ley, a toda ley, en cuanto instrumento de perfeccionamiento personal y social. Las leyes que afectan a la unidad familiar, al buen desarrollo de la familia en cuanto célula clave del tejido social, así como otras muchas leyes de muy distinto tipo (relativas a la vivienda, a la sanidad, a las obras públicas, a la información, al turismo, al mundo laboral, al ámbito económico, etc., etc.,) son también todas ellas, en mayor medi-

da de lo que se cree, leyes educativas, es decir, con una carga educacional inevitable. Ya va siendo hora de que los poderes públicos, entregados tan frecuentemente a la demagógica tarea de contentar las apetencias particulares de los individuos, de los votantes, se consagren más bien a la tarea que naturalmente les compete: la mejora real de las sociedades por las que trabajan.

Fundamental resulta, para eso, considerar que las tareas de educación y de escolarización no pueden en modo alguno separarse de un compromiso de naturaleza ética. Lo expresó ya hace décadas, concisa y precisamente, Robert Ulich:

“Tendremos que reconocer la deficiencia de todos los intentos de separar la educación de la ética. Si la educación no logra comprenderse como una parte de la cultura y de su interminable esfuerzo por llegar a realizaciones superiores y más universales, degenerará en una mera técnica social utilizable tanto para el mal como para el bien. Con frecuencia no ha sido más que eso”.

*Responsabilidad ética de la educación*¹

JAVIER FERRER ORTIZ²

SUMARIO

I. ÉTICA Y EDUCACIÓN.– II. EL MARCO JURÍDICO DE LA ESCUELA: 1. La Constitución de 1978: amplitud y consenso.– 2. Primeros desarrollos normativos: LOECE, LODE y LOGSE.– 3. La Ley de calidad de la educación: a) El principio de autonomía de los centros.– b) La enseñanza de la Religión.– III. EL CARÁCTER PROPIO DE LA ESCUELA: 1. Neutralidad y educación.– 2. Ideario educativo y neutralidad ideológica: a) La escuela estatal.– b) La escuela con ideario.– c) El derecho de los padres a elegir.– IV. LOS DERECHOS EDUCATIVOS EN UNA SOCIEDAD PLURAL: 1. Los términos del problema.– 2. Una mirada al futuro.

I. ÉTICA Y EDUCACIÓN

El ser humano es un ser ético. Los actos humanos, aquellos que realiza libremente, poniendo en juego su inteligencia y su voluntad, son actos éticos. Muy especialmente lo es educar: acción propia de

¹ Este tema fue abordado desde diferentes perspectivas por Javier Ferrer Ortiz y Clementina Díez de Baldeón en una mesa redonda en la que también participaron, comentando algunos aspectos de su intervención anterior y en respuesta a las preguntas de los alumnos, Ignacio Sánchez Cámara y José Luis García Garrido.

² Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto y en Derecho Canónico por la Universidad de Navarra, donde también obtuvo el doctorado en ambas titulaciones. Catedrático de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado en la Universidad de Zaragoza desde 1993. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Autor de numerosos libros y artículos acerca del derecho de familia y de derecho matrimonial, tanto civil como canónico, el régimen jurídico de la libertad religiosa y las relaciones entre Estado y Confesiones Religiosas, en el marco de los principios constitucionales de libertad, igualdad, laicidad y cooperación. Ha sido Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza desde 1997 hasta 2000.

personas (educadores), dirigida a personas (educandos), a las que procuran formar como personas. Y es que el ser humano, por ser libre, *necesita ser educado*. A diferencia de lo que sucede con los animales, es relativamente poco lo que conoce por instinto y mucho lo que debe aprender. Sus capacidades le vienen dadas con su naturaleza, pero para desarrollarlas precisa educación. La más importante y característica de ellas es la libertad, y por eso enseñar a ejercitarla responsablemente –o, lo que es lo mismo, a vivir como persona– es la meta por antonomasia del arte de educar. Arte porque no sólo implica la transmisión de conocimientos, sino también la adquisición de hábitos, conjugando así la teoría –el saber cómo actuar– con la práctica –la facilidad para hacerlo–; porque, en definitiva, se encamina a comunicar la verdad y a promover la excelencia³.

Aunque la educación así entendida no termina nunca, porque el ser humano puede seguir perfeccionando sus conocimientos y sus hábitos a lo largo de toda su vida, hay dos etapas decisivas en la formación del carácter y de la personalidad: la infancia y la adolescencia. En ellas la familia y la escuela –por este orden– asumen la educación de los menores; y su situación de dependencia en todos los sentidos acentúa la responsabilidad ética de padres y profesores⁴. En diversos planos y con distintos grados de compromiso, es importante que unos y otros actúen coordinadamente en interés y beneficio del menor. Sólo así podrán facilitarle su desarrollo armónico como persona, integrando adecuadamente los conocimientos que le proporcionan y, sobre todo, los ideales, valores y virtudes que se proponen y enseñan con la palabra y, más eficazmente, con el ejemplo. Así que el educador queda éticamente comprometido consigo mismo y con el educando a propósito de qué enseña y cómo enseña; y lo mismo sucede con éste, porque los contenidos de la educación que recibe

³ Cfr. R. YEPES Y J. ARANGUREN, *Fundamentos de Antropología. Un ideal de excelencia humana*, Pamplona 2001, 5ª ed., pp. 80-82 y 256-257; y J. L. LORDA, *Moral. El arte de vivir*, Madrid 1999, 6ª ed., pp. 16-22.

⁴ Los medios de comunicación social –sobre todo la televisión y, más recientemente, Internet– desempeñan un papel cada vez más importante y controvertido en la educación. Los menores dedican buena parte de su tiempo a ver la televisión o a navegar por la red; y, en la mayor parte de los casos, sin que ningún adulto les oriente. Por lo demás, como los contenidos de los programas y de las páginas web están sustraídos al control de los padres y demás educadores, no puede garantizarse que vayan a contribuir positivamente a formarles, pero sí es seguro que las ideas y actitudes transmitidas a través de las palabras y, sobre todo, con la fuerza de las imágenes no les dejarán indiferentes.

le interpelan acerca de su vida presente y de su vida futura como adulto.

A la vista de lo anterior, se comprende que la ética es algo intrínseco a la educación en todos sus niveles, aunque su presencia se acentúa y potencia cuando los educandos son menores de edad y su escolarización es obligatoria. Por eso en nuestras consideraciones sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza nos centraremos en los derechos de los padres –primeros educadores y máximos responsables de sus hijos– a escoger el tipo de educación que quieren para ellos y a que reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Entendemos que ambos se proyectan sobre la organización externa e interna de la escuela, su régimen de acceso y financiación, los *curricula* y proyectos educativos, las condiciones de impartición de una asignatura de religión, los derechos y obligaciones de los profesores y de los directivos de los centros, etc.; y comprometen directamente a los poderes públicos, a quienes corresponde garantizar los derechos de todos, asegurar el cumplimiento de los deberes y velar por la calidad del sistema.

Con la brevedad que el caso requiere, seguiremos la evolución que ha experimentado en España el reconocimiento de los derechos educativos en la escuela desde la aprobación de la Constitución (1978) hasta nuestros días, mediante leyes orgánicas y sus consiguientes normas de desarrollo. Y, como es lógico, realizaremos una valoración del sistema señalando aquellos aspectos que, a nuestro juicio, deberían mejorar en los próximos años. Todavía es demasiado pronto para saber si la última reforma podrá conseguirlo: de una parte, porque es tan reciente que hasta dentro de cinco años no estará completamente implantada; y, de otra, porque su éxito o fracaso dependerá –como siempre– no tanto de las normas sino de cómo se apliquen.

II. EL MARCO JURÍDICO DE LA ESCUELA

La Constitución de 1978: amplitud y consenso

La Constitución siempre es un punto de referencia obligado –aunque no el único– para enjuiciar desde un punto de vista jurídico cualquier norma de nuestro ordenamiento. Especialmente cuando afecta a los derechos fundamentales y a las libertades públicas, todos los

ciudadanos se consideran en condiciones no sólo de opinar, sino de pronunciarse sobre su constitucionalidad. Es algo a lo que ya estamos acostumbrados. Así que, cuando una norma no nos gusta, lo primero que hacemos es someterla al juicio sumario de nuestra opinión, la declaramos inconstitucional y lo proclamamos a los cuatro vientos. Con este modo de actuar, corremos el riesgo de sacralizar una lectura parcial, subjetiva y poco reflexiva de la Constitución y condenar a los que no piensan lo mismo al anatema democrático de la inconstitucionalidad.

Por eso compartimos plenamente la reflexión que hiciera hace ya algunos años Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona, uno de los ponentes de este Curso sobre *Libertad, igualdad y pluralismo en educación*, cuando escribió: “En muchos supuestos la Constitución se limita a sentar unos principios inspiradores (...)” que “son susceptibles de más o de menos”, es decir, pueden ser desarrollados con mayor o menor intensidad por el legislador ordinario. En estos casos puede haber, por definición, una *pluralidad de fórmulas legales distintas, todas constitucionales* y, en vez de una sola línea demarcadora de la constitucionalidad, dos o más líneas más allá de las cuales comienza el campo de lo inconstitucional. La Constitución en estos supuestos dibuja lo que podría llamarse «*franja de la constitucionalidad*» dentro de la cual se encuentran idealmente todas las posibles fórmulas legislativas ordinarias que se puedan establecer dentro de la Constitución⁵. Esta *franja* viene acotada no sólo por la propia amplitud de los principios aisladamente considerados, sino también, y de modo principal, por la acción conjunta de todos ellos. A esta importante circunstancia alude el autor citado cuando añade: «Ocurre, además, con cierta frecuencia, que los principios rectores que la Constitución enumera, como inspiradores del ordenamiento, son *duales* y se limitan, en ocasiones, entre sí. Quiero decir que no son únicos, sino varios y a veces, en apariencia, contradictorios, de suerte que un principio enumerado en un precepto de la Constitución para una institución o materia puede encontrar en otro artículo (o en el mismo) un contraprinipio o contrapeso de sentido distinto»⁶.

De todos modos conviene advertir que a veces esa amplitud no fue buscada de intento por las Cortes Constituyentes, sino admitida ante la dificultad de lograr un texto que satisficiera a todas las fuerzas políticas

⁵J. A. ORTEGA Y DÍAZ-AMBRONA, *Constitución y vivienda familiar*, en AA.VV., *El hogar y el ajuar de la familia en las crisis matrimoniales*, Pamplona 1986, p. 36.

⁶ *Ibidem*, p. 37.

y ante la necesidad de avanzar en su redacción. Esto ocurrió en algunas materias importantes. En concreto, no hay que olvidar el pacto extraparlamentario entre la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en virtud del cual en la noche del 22 a 23 de mayo de 1978 alcanzaron acuerdos de redacción de los artículos 24 al 50 –entre el que se incluye el relativo al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza–, y textos de consenso para artículos ya discutidos que serían modificados más adelante en el sentido convenido⁷. La posterior incorporación de otros grupos políticos a dicho pacto –no fue el caso de Alianza Popular (AP), ni del Partido Nacionalista Vasco (PNV)– supuso que se aprobaran sin apenas discusión, por lo que la lectura del Diario de Sesiones no permite identificar la *mens legislatoris* de esos preceptos, velada por el consenso de la mayoría. En definitiva, los trabajos de la Comisión del Congreso se desbloquearon, pero al precio de sustraer un importante debate a la historia⁸.

Al final de los trabajos parlamentarios la materia objeto de estudio quedó regulada en el artículo 27 de la Constitución, en unos términos sobradamente conocidos⁹. Parte del reconocimiento del

⁷ Cfr. G. PECES-BARBA, *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid 1988, p. 174.

⁸ El Presidente de la Comisión, Emilio Attard, lo reconoció al mismo tiempo que se congratulaba por el resultado obtenido: «Creo que podemos todos celebrar que haya habido esta amplia conformidad a los primeros cincuenta artículos de nuestra Constitución, aunque para ello hayamos sacrificado amor propio, convocatoria y “luz y taquígrafos”, que tan sano es para la democracia» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 72, de 23 de mayo de 1978, p. 2588, en «Constitución Española. Trabajos Parlamentarios», tomo I, Madrid 1980, p. 1130).

⁹ «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 esté 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 participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes. 6. Se reconoce a 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 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 reúnan los requisitos que la ley establezca. 10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca».

derecho a la educación y de la libertad de enseñanza (§ 1). Precisa el objeto de la educación (§ 2). Garantiza el derecho de los padres a elegir la educación religiosa y moral de sus hijos (§ 3). Afirma la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica (§ 4). Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza y la creación de centros docentes (§ 5), libertad que también se reconoce a las personas físicas y jurídicas (§ 6). En el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos intervendrán los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos (§ 7). Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo (§ 8) y ayudarán a los centros que reúnan los requisitos que la ley establezca (§ 9). Por último, reconoce la autonomía de las Universidades (§ 10).

Cada uno de los dos grandes partidos políticos de aquel momento –la UCD y el PSOE–, con dos concepciones diversas y especialmente divergentes en materias como ésta del derecho a la educación y la libertad de enseñanza, dejaron su impronta en el texto. Trasladando al legislador ordinario la responsabilidad de desarrollar el precepto constitucional, el problema quedó resuelto en falso. Sometido a los vaivenes del partido en el poder, la educación se ha convertido en una de las cuestiones más politizadas del país, como lo demuestra la sucesión de normas –reformas de las reformas– y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo corrigiendo los excesos del Legislativo y del Ejecutivo.

Primeros desarrollos normativos: LOECE, LODE y LOGSE

Con el Gobierno de la UCD se aprobó la Ley orgánica 5/1980, de 19 de junio, reguladora del estatuto de centros escolares (LOECE), que puso el acento en la libertad de enseñanza, el derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones, y la libertad de creación de centros docentes con ideario propio (cfr. art. 27.1, 3 y 6 Const.).

Con el Gobierno del PSOE se aprobó la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), en sustitución de la anterior. Potenció las facultades de intervención de los poderes públicos en todos los centros, el control y la gestión por parte de los sectores implicados en los centros sostenidos con fondos públicos y la discrecionalidad en la concesión de ayudas (cfr. art. 27.5, 7, 8 y 9 Const.).

Tanto la LOECE como la LODE fueron modificadas y matizadas por el Tribunal Constitucional, atendiendo a sendos recursos de inconstitucionalidad: el primero presentado por sesenta y ocho senadores socialistas y el segundo por cincuenta y tres diputados populares.

La doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, sobre la LOECE puede resumirse en los siguientes términos: 1º) La libertad de enseñanza es una proyección de la libertad ideológica y religiosa y del derecho a difundir libremente pensamientos e ideas. 2º) Del principio de libertad de enseñanza deriva el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos, así como el derecho a la creación de centros docentes. 3º) Este último comprende el derecho a establecer un ideario educativo propio, que no está limitado a los aspectos religiosos y morales de la actividad educativa. 4º) Ambos derechos están limitados, no sólo por el respeto de los demás derechos fundamentales, sino también por los principios constitucionales y por la necesidad de que la enseñanza sirva a los principios democráticos de convivencia.

Por lo que se refiere a la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1985, de 27 de junio, sobre la LODE, cabe destacar estos pronunciamientos: 1º) El mandato constitucional del artículo 27.9 no es una afirmación retórica, de manera que quede en manos del legislador la posibilidad de conceder o no ayuda económica a los centros docentes. 2º) Tampoco puede aceptarse que se desprenda de él un deber de ayudar a todos y cada uno de los centros sólo por el hecho de serlo. 3º) El contenido esencial del derecho a la dirección de centros docentes por sus titulares implica el derecho a garantizar el respeto al carácter propio y de asumir en última instancia la responsabilidad de la gestión, especialmente mediante el ejercicio de facultades decisorias en relación con la propuesta de estatutos y nombramiento y cese de los órganos de dirección administrativa y pedagógica y del profesorado. 4º) El titular no puede verse afectado por limitación alguna que, aun respetando aparentemente un suficiente contenido discrecional a sus facultades decisorias con respecto a las materias organizativas esenciales, conduzca en definitiva a una situación de imposibilidad o grave dificultad para actuar en sentido positivo ese contenido discrecional. 5º) El derecho a intervenir en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración puede revestir las modalidades de toda participación

–informativa, consultiva, de iniciativa e incluso decisoria–, dentro del ámbito propio, sin que deba limitarse necesariamente a los aspectos secundarios de la administración de los centros.

Más tarde, continuando el PSOE en el Gobierno, los Reales Decretos 1006 y 1007/1991, de 14 de junio, y 1700/1991, de 29 de noviembre, de ejecución de la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), ocuparon el centro de la polémica. En este caso el objeto de la controversia fue el trato dispensado a la enseñanza de la Religión católica en los centros escolares públicos. En 1994 cuatro sentencias del Tribunal Supremo declararon nulos de pleno derecho algunos de sus preceptos que infringían los artículos 14, 27 y 96 de la Constitución, el artículo 2 del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales de 1979, firmado entre la Santa Sede y el Estado español, y la propia disposición adicional de la LOGSE de remisión a este último.

En su Sentencia de 3 de febrero de 1994 el Tribunal Supremo sentó la siguiente doctrina: 1º) No hay nada que oponer a la consideración del área de Religión católica como de oferta obligatoria para los centros y carácter voluntario para los alumnos. 2º) En cambio, los términos alternativos y excluyentes en los que se establece la obligación de los padres de los alumnos de elegir entre la Religión católica o las actividades de estudio dirigido en relación con las enseñanzas mínimas, entraña una discriminación, porque quienes opten por aquélla no podrán acudir a estas actividades complementarias que, razonablemente, les permitirán obtener una mejor y mayor preparación en las áreas obligatorias. 3º) Surge también otra desigualdad porque, dado el carácter voluntario de la Religión católica, sus calificaciones no serán tenidas en cuenta cuando deban entrar en concurrencia los expedientes académicos de los alumnos, mientras que quienes elijan las actividades de estudio –no evaluables– estarán en condiciones de obtener mejores calificaciones que aquéllos en las asignaturas obligatorias, cuyas calificaciones sí que reflejarán sus expedientes en los casos apuntados. Con posterioridad a esta fecha, el Tribunal Supremo se pronunció sobre la misma materia y en idéntico sentido en tres ocasiones más en las Sentencias de 17 de marzo, 9 y 30 de junio de 1994.

Estos fallos determinaron la aprobación de una nueva disposición, el Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, por el que se regula la enseñanza de la Religión. También fue objeto de cuatro recursos, que fueron desestimados por el Tribunal Supremo mediante Sentencias de 31 de enero de 1997, 26 de enero, 14 y 15 de abril de 1998.

A nuestro juicio, las líneas de fuerza de su fundamentación jurídica pueden sintetizarse en los siguientes puntos: 1º) La educación tiene en la Constitución un contenido moral, en un sentido cívico y aconfesional (art. 27.2). 2º) Quienes consideren que el contenido ordinario y obligatorio de la enseñanza es suficiente para atender a las exigencias de conducta y conocimientos morales que quieren para sus hijos no tienen por qué elegir para ellos una formación religiosa o moral específica. 3º) La Administración, por tanto, no lesiona el artículo 27.3 al ofrecer como alternativa a la clase de Religión unas enseñanzas que no tienen un contenido total y estrictamente moral. No existe un único criterio constitucionalmente posible. 4º) La decisión de que las actividades alternativas no sean evaluadas no es discriminatoria, porque no versan sobre contenidos incluidos en las enseñanzas mínimas. 5º) Constituiría una carga desproporcionada para los alumnos, que ya ven intensificado su horario lectivo con las actividades alternativas derivadas de la obligación constitucional de atender la enseñanza religiosa, si éstas fueran sometidas a evaluación. 6º) Se evita, además, que el distinto régimen establecido en materia de evaluación incida en ámbitos de especial trascendencia para el alumno como son el acceso a la Universidad y la obtención de becas y ayudas al estudio. 7º) No infringe la Constitución (art. 16.2) que la enseñanza religiosa cursada figure en el expediente académico, porque es consecuencia de una decisión voluntaria y, si falta esta manifestación, se recibirán las enseñanzas alternativas. 8º) Es imposible que esa opción no tenga reflejo en el expediente académico, pues la evaluación positiva o negativa de la Religión católica va a producir determinados efectos, similares –salvo las excepciones ya conocidas– a los del resto de las asignaturas fundamentales, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo con la Santa Sede. 9º) La preferencia por unos determinados estudios religiosos permite suponer unas creencias y convicciones, pero, ante las dificultades para conciliar todos los elementos de un sistema complejo, ya es bastante conseguir que el hecho de elegir la enseñanza de una religión no suponga de modo absoluto e incontestable su profesión. 10º) En resumen, la complejidad de una materia en la que se enfrentan situaciones jurídicas distintas, y en la que deben conjugarse mandatos diversos, determina la imposibilidad de un trato *milimétricamente* igual, y la aceptación como constitucionalmente válida de una regulación en la que las diferencias, además de obedecer a una razonable conjugación de esos mandatos diversos, no incidan o afecten sobre aque-

llo que necesariamente ha de ser salvaguardado: la libertad de opción entre unos y otros estudios.

La Ley de calidad de la educación

Más recientemente, el Gobierno del Partido Popular (PP) ha promovido la aprobación de la Ley orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación (LOCE). A diferencia de lo ocurrido con la LODE, que derogó la LOECE por completo, esta Ley mantiene vigente las anteriores –LODE y LOGSE–, no obstante derogar algunos de sus preceptos. Su propósito es introducir algunas mejoras en el sistema escolar, partiendo de la experiencia acumulada en los últimos años. En este sentido, la Exposición de motivos reconoce sin ambages la mejora sustancial del nivel educativo medio que ha experimentado España en las últimas décadas del siglo XX, en las que la extensión y universalización de la educación básica ha supuesto un avance decisivo hacia la efectiva igualdad de oportunidades y ha incrementado la cualificación de los jóvenes. No obstante, es preciso mejorar en algunos puntos para situarnos al nivel de los países de nuestro entorno. En concreto –añade la Exposición de motivos–, existe un alto índice de fracaso escolar, un grado relativamente bajo en el conocimiento de algunas materias instrumentales como las matemáticas y las ciencias, y graves deficiencias en expresión oral y escrita.

La Ley se propone mejorar la calidad del sistema con una serie de medidas en torno a cinco ejes fundamentales: 1º) La cultura del esfuerzo y de la exigencia personal, como condición básica del progreso. 2º) La intensificación de los procesos de evaluación de los alumnos, de los profesores, de los centros y del sistema en su conjunto. 3º) El refuerzo de la red de oportunidades de calidad para todos. 4º) Las políticas de profesorado para incorporar a la función docente a los mejores alumnos y retener a los mejores profesores. 5º) El desarrollo de la autonomía de todos los centros educativos. Además, proporciona una nueva regulación a la enseñanza de las religiones y de sus manifestaciones culturales, partiendo de la importancia que reviste el hecho religioso para la formación integral de los alumnos y de la necesidad de atender adecuadamente los distintos derechos que concurren en la materia.

Por lo que se refiere directamente al objeto de nuestro estudio, centrado en los derechos educativos de los padres, debemos des-

tacar el principio de autonomía de los centros y la configuración del área de Sociedad, Cultura y Religión. El primero, a través de los proyectos educativos y de las especializaciones curriculares –entre otros medios–, podría repercutir en cierta medida sobre el derecho de los padres a elegir el tipo de enseñanza escolar que quieren para sus hijos; mientras que el segundo se proyecta sobre un aspecto más concreto como es la formación religiosa o moral que quieren para ellos, a través de la elección de una opción confesional o no confesional de la asignatura dedicada a la enseñanza del hecho religioso.

El principio de autonomía de los centros

La LOCE reconoce a todos los centros docente «la necesaria autonomía pedagógica, organizativa y de gestión económica para favorecer la mejora continua de la educación» (art. 67.1). La autonomía pedagógica se concretará mediante programaciones didácticas, planes de acción tutorial y planes de orientación académica y profesional y, en todo caso, mediante proyectos educativos (cfr. art. 68). Este último será la pieza fundamental de cada centro: fijará los objetivos y prioridades educativas y los medios de actuación, atendiendo a las características del centro, a su entorno y a las necesidades educativas de los alumnos. En el caso de los centros docentes con especialidad curricular incorporará sus aspectos específicos¹⁰, y en el de los centros concertados incluirá el ideario o carácter propio, cuando lo tengan. Por lo demás, en virtud de este principio, los equipos de profesores de los centros públicos podrán elegir los libros de texto y demás materiales, dentro de los que se adapten al currículo normativamente establecido. Por su parte, la autonomía organizativa se concretará en la programación general anual –elaborada por el equipo directivo, previo informe del claustro de profesores– y en los reglamentos de régimen interior del centro (art. 69). Mientras que la autonomía de gestión económica, que también se reconoce a los centros públicos, les permitirá obtener recursos complementarios (art. 70).

Este conjunto de disposiciones facilita cierta diversificación entre los centros públicos, pero es una incógnita cómo va a desarrollarse este principio de autonomía en el futuro. Desde luego, la

¹⁰ Estos centros son una manifestación de la autonomía pedagógica y de organización. Se caracterizan porque refuerzan y amplían determinados aspectos del currículo lingüístico, humanístico, científico, tecnológico, artístico, etc., con posibilidades de ampliación de los horarios (art. 66 LOCE).

LOCE lo ha destacado al convertirlo en uno de sus ejes fundamentales, pero conviene advertir que algunas de sus manifestaciones ya se encuentran en la LODE¹¹ y en la LOGSE¹², sin que por ello se haya superado el modelo de escuela única neutra estatal. Téngase en cuenta, además, que este modelo tiene su origen en el artículo 18 de la LODE¹³, que sigue estando en vigor¹⁴.

En consecuencia, la posible diversificación entre los centros públicos podrá desarrollarse más o menos –y habrá, como siempre, unos centros mejores que otros–, pero, desde luego, no está garantizado que vaya a producirse en tales términos, es decir, que tal pluralidad asegure a los padres el derecho a elegir el tipo de educación de sus hijos. Así que en este punto, el sistema educativo podría no experimentar cambios sustanciales, si no va acompañado de algunas medidas complementarias. Las posibilidades *teóricas* de elección del tipo de educación por parte de los padres podrían quedar reducidas como hasta ahora a la alternativa entre centros públicos y centros privados; en la que los primeros ofrecen un modelo de escuela única neutral, en contraste con la oferta plural de escuelas que presentan los centros privados, en función del distinto ideario o carácter propio que pueden tener. De todos modos, el

¹¹ Artículo 15: «En la medida en que no constituya discriminación para ningún miembro de la comunidad educativa, y dentro de los límites fijados por las leyes, los centros tendrán autonomía para establecer materias optativas, adaptar los programas a las características del medio en que estén insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales escolares y extraescolares».

¹² Artículo 57: «1. Los centros docentes completarán y desarrollarán el currículo de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades de enseñanza en el marco de su programación docente. 2. Las Administraciones educativas contribuirán al desarrollo del currículo favoreciendo la elaboración de modelos de programación docente y materiales didácticos que atiendan a las distintas necesidades de los alumnos y del profesorado. (...) 4. Las Administraciones educativas fomentarán la autonomía pedagógica y organizativa de los centros y favorecerán y estimularán el trabajo en equipo de los profesores. (...)».

Artículo 58: «(...) 2. Los centros públicos dispondrán de autonomía en su gestión económica en los términos establecidos en las leyes. (...)».

¹³ «1. Todos los centros públicos desarrollarán sus actividades con sujeción a los principios constitucionales, garantía de neutralidad ideológica y respeto de las opciones religiosas y morales a que hace referencia el artículo 27.3 de la Constitución. 2. La Administración educativa competente y, en todo caso, los órganos de gobierno del centro docente velarán por la efectiva realización de los fines de la actividad educativa, la mejora de la calidad de la enseñanza y el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior de este artículo».

¹⁴ Cfr., *a contrario sensu*, Disposición derogatoria única, núm. 3, de la LOCE.

hecho de que en los centros públicos la enseñanza obligatoria sea gratuita y en los privados no –salvo que establezcan un concierto con la Administración, que reduce su autonomía– limita las posibilidades *prácticas* de elección. Los centros privados dejan de ser una alternativa real a la educación estatal: los no concertados sin ninguna duda, porque el coste del puesto escolar recae por completo sobre los padres de los alumnos, y los concertados se convierten en una alternativa limitada, porque deben ajustarse a criterios que reducen su capacidad de actuación en cuestiones básicas como son la selección de los profesores y la admisión de los alumnos, e influyen en su carácter propio. Y, como afirma González del Valle, «en tales condiciones el derecho de los padres para escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, el derecho a asegurar-se una enseñanza conforme a sus propias convicciones religiosas o filosóficas, el derecho de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, queda condicionado económicamente: sólo los económicamente pudientes pueden disfrutar de una efectiva libertad de enseñanza»¹⁵.

La enseñanza de la Religión

El segundo aspecto de la LOCE que hemos destacado se refiere a la Religión. Tal y como explica en su Exposición de motivos: «En los niveles de Educación Primaria y de Educación Secundaria, la Ley confiere a las enseñanzas de las religiones y de sus manifestaciones culturales, el tratamiento académico que le corresponde por su importancia para una formación integral, y lo hace en términos conformes con lo previsto en la Constitución y en los Acuerdos suscritos al respecto por el Estado español». En este caso, la Ley ofrece una nueva regulación de la materia¹⁶, por lo que deroga expresamente

¹⁵ J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *La enseñanza*, en AA.VV., *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona 1993, p. 453.

¹⁶ *Disposición Adicional Segunda. Del área o asignatura de Sociedad, Cultura y Religión.*

«1. El área o asignatura de Sociedad, Cultura y Religión comprenderá dos opciones de desarrollo: una, de carácter confesional, acorde con la confesión por la que opten los padres o, en su caso, los alumnos, entre aquéllas respecto de cuya enseñanza el Estado tenga suscritos acuerdos; otra, de carácter no confesional. Ambas opciones serán de oferta obligatoria por los centros, debiendo elegir los alumnos una de ellas.

«2. La enseñanza confesional de la Religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros suscritos, o que pudieran suscribirse, con otras confesiones religiosas.

la Disposición adicional segunda de la LOGSE y genéricamente cuantas disposiciones se le opongan¹⁷, aunque conserva algunas normas del régimen anterior. De hecho, puede advertirse que la solución adoptada ha tenido muy en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en las sentencias que antes analizamos¹⁸, y el Consejo de Estado, que en su día informó el entonces Anteproyecto de la LOCE, concluyó diciendo que «desde el punto de vista jurídico-constitucional no se formulan objeciones al texto sometido a consulta»¹⁹. Y, ciertamente, somos de la opinión de que el sistema adoptado no sólo no contradice ninguno de los

«3. El Gobierno fijará las enseñanzas comunes correspondientes a la opción no confesional. La determinación del currículo de la opción confesional será competencia de las correspondientes autoridades religiosas. Las decisiones sobre utilización de libros de texto y materiales didácticos y, en su caso, la supervisión y aprobación de los mismos corresponden a las autoridades religiosas respectivas, de conformidad con lo establecido en los Acuerdos suscritos con el Estado español.

«4. Los profesores que, no perteneciendo a los Cuerpos de Funcionarios Docentes, impartan la enseñanza confesional de Religión en los centros públicos en los que se desarrollan las enseñanzas reguladas en la presente Ley, lo harán en régimen de contratación laboral, de duración determinada y coincidente con el curso escolar, a tiempo completo o parcial. Estos profesores percibirán las retribuciones que corresponda en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos».

¹⁷ Cfr. Disposición derogatoria única, núms. 4 y 6, de la LOCE.

¹⁸ A modo de ejemplo, podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de enero de 1998. Los recurrentes sostenían –*ex art. 27. 2 Const.*– que las enseñanzas alternativas debían versar sobre contenidos relacionados con la cultura religiosa y proponían un sistema muy similar al ahora adoptado: «De esta suerte –leemos en el fundamento jurídico 1–, debería configurarse un área de Religión obligatoria, integrada por dos modalidades de elección voluntaria: una, cultural, que estudie la Religión como hecho histórico y antropológico; y otra, confesional, como sistema de convicciones que aborde los principios morales y los contenidos establecidos por cada una de las religiones. En otras palabras, las que con acierto emplea el señor Abogado del Estado al resumir el planteamiento, se trata de defender el estudio de la Religión como área o asignatura obligatoria para todos los alumnos, siendo únicamente voluntario el elegir el estudio de la religión como hecho religioso cultural, o como modalidad confesional». Pues bien, el Tribunal Supremo no rechazó la constitucionalidad de esta solución, pero negó que viniera exigida por la Constitución. Completando su razonamiento ahora habría que reconocer que la solución adoptada por la LOCE no se deriva directamente de la Constitución, pero tampoco se opone a ella: es una de las fórmulas constitucionalmente posibles y, en este momento, es la que el legislador ha considerado más idónea teniendo en cuenta todas las circunstancias que inciden en la materia.

¹⁹ Cfr. Dictamen del Consejo de Estado núm. 1.709/2002, de 27 de junio, p. 30.

principios constitucionales relativos al factor religioso, sino que los ha sabido conjuntar admirablemente²⁰.

El legislador ahora califica la formación de integral y, en este contexto, introduce en los niveles de enseñanza antes referidos una nueva asignatura común, denominada «Sociedad, Cultura y Religión». La enseñanza del hecho religioso se incorpora plenamente al currículo escolar con carácter obligatorio, aunque con dos modalidades diferentes: una confesional y otra cultural. De esta forma se respetan y garantizan el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, así como las libertades de conciencia, de pensamiento y de religión de los alumnos. Por eso ambas opciones son de oferta obligatoria para los centros, debiendo elegir los padres o, en su caso, los alumnos, una de ellas (DA 2ª.1).

Como advierte oportunamente Olmos Ortega²¹, las dos modalidades de esta asignatura se sitúan al mismo nivel y categoría, tanto en la estructura educativa como en la actividad escolar. Por lo tanto, cualquiera que sea la opción elegida, será evaluada, y la calificación figurará en el expediente académico, aunque no constará la opción elegida, para respetar la privacidad del alumno de cara a un certificado de notas o a la propia consulta de su expediente.

Por lo demás, la opción confesional de la Religión se ajustará a lo establecido en los Acuerdos de cooperación suscritos con las confesiones religiosas²² y en los que puedan suscribirse en el futuro (cfr. DA 2ª.2).

²⁰ Para una exposición sintética del sentido y alcance de los principios de libertad e igualdad religiosa, de laicidad del Estado y de cooperación con las confesiones en la doctrina científica y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, vid., J. FERRER ORTIZ, *Los principios informadores del Derecho eclesiástico del Estado*, en AA.VV., *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*. Granada 1998, pp. 107-124. Y para un análisis detenido de la formación, evolución y significado actual del principio de laicidad del Estado en el Derecho español y en el Derecho comparado, vid., IDEM, *La laicidad positiva del Estado. Consideraciones a raíz de la resolución «Mujeres y fundamentalismo»*, en «Aequalitas», 10-11 (2002), pp. 51-60.

²¹ Cfr. Mª. E. OLMOS ORTEGA, *Sociedad, Cultura y Religión: Nueva área de conocimiento propuesta por la Ley de calidad de la educación*, en «Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico», 2 (2003), en <http://www.iustel.com/revistas>.

²² Como es bien sabido, en la actualidad están en vigor el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, de 3 de enero de 1979, entre la Santa Sede y el Estado español; y los Acuerdos de cooperación del Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCI) y la Comisión Islámica de España (CIE), aprobados respectivamente por las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre.

La determinación del currículo de la opción confesional será competencia de las correspondientes autoridades religiosas, así como las decisiones sobre utilización de libros de texto y materiales didácticos, su supervisión y aprobación²³; mientras que las enseñanzas comunes de la opción no confesional serán fijadas por el Gobierno (cfr. DA 2^a.3). Finalmente, la Ley dispone que «Los profesores que, no perteneciendo a los Cuerpos de Funcionarios Docentes, impartan la enseñanza confesional de Religión en los centros públicos en los que se desarrollan las enseñanzas reguladas en la presente Ley, lo harán en régimen de contratación laboral, de duración determinada y coincidente con el curso escolar, a tiempo completo o parcial. Estos profesores percibirán las retribuciones que corresponda en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos» (DA 2^a.4). Y, como disponen los Acuerdos vigentes, serán designados por las autoridades de las distintas confesiones religiosas.

El marco jurídico general diseñado por la LOCE ha sido recientemente completado por un conjunto de Reales Decretos, aprobados el 27 de junio, que establecen las enseñanzas comunes de los distintos niveles educativos²⁴.

En el Real Decreto 830/2003, de 27 de junio, relativo a la Educación Primaria, el área de Sociedad, Cultura y Religión ocupa la Disposición adicional 1^a. Reproduce literalmente los tres primeros párrafos de la norma que acabamos de comentar, se remite al anexo I, donde publica las enseñanzas comunes de la opción no confesional, y fija el procedimiento de elección entre las dos opciones establecidas²⁵. Del anexo reviste especial interés su introducción específi-

²³ Cfr. artículos 2 y 3 del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales; y artículo 10 de los respectivos Acuerdos de cooperación de 1992.

²⁴ Conviene destacar, y así consta expresamente en la introducción de cada uno de ellos, que en el respectivo proceso de elaboración «han sido consultadas las Comunidades Autónomas y han emitido informe el Consejo Escolar del Estado y el Ministerio de Administraciones Públicas» (Reales Decreto 827 a 832, de 27 de junio).

²⁵ En concreto, se remite a los artículos 3 §§ 1 y 2 del Real Decreto 2438/1994, de 16 de diciembre, «entendiéndose que las menciones de los citados preceptos a Religión y a actividades de estudio alternativas se referirán, respectivamente, a las opciones confesional y no confesional del área de Sociedad, Cultura y Religión» (DA 2^a.4 Real Decreto 830/2003, de 27 de junio). Por lo tanto, al comienzo de la etapa o en la primera adscripción del alumno al centro, sus padres manifestarán voluntariamente al director del centro su deseo de cursar la opción confesional, sin perjuicio de que puedan modificarla al inicio de cada curso escolar. En su defecto, los alumnos cursarán la opción no confesional.

ca al área, porque describe sus objetivos comunes²⁶ y los propios de la opción no confesional²⁷; eso sí, advirtiendo previamente el preámbulo de la norma que «los objetivos y contenidos generales se establecen en este real decreto, sin perjuicio de la competencia correspondiente para la determinación del currículo de la opción confesional».

El Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, establece las enseñanzas comunes de la Educación Secundaria Obligatoria y dedica al área de Sociedad, Cultura y Religión la Disposición adicional 1ª, en términos semejantes a los de la norma anterior. No obstante, incluye una Disposición adicional 7ª sobre el profesorado, en la que precisa: «La asignatura (...) en su opción no confesional podrá ser atribuida por las Administraciones educativas a los profesores cuya preparación académica consideren idónea para su impartición. En todo caso, tendrán la consideración de tales los especialistas en Geografía e Historia y en Filosofía de los Cuerpos de Catedráticos y de Profesores de Enseñanza Secundaria». Por lo demás, tanto su preámbulo como su anexo I utilizan las mismas expresiones que el Real Decreto anterior para referirse a los objetivos comunes y específicos del área de Sociedad, Cultura y Religión.

El Real Decreto 832/2003, de 27 de junio, dedicado a las enseñanzas comunes del Bachillerato, se ocupa del área de referencia en la Disposición adicional 1ª. En relación a las normas anteriores añade un párrafo 5 en el que determina que «las calificaciones obtenidas en esta asignatura se valorarán en función de los objetivos y contenidos de la asignatura».

²⁶ «Dado que estas enseñanzas forman parte de la programación escolar, el conjunto del área, en su doble vertiente, confesional y no confesional, deberá proporcionar al conjunto de los alumnos una formación humanística lo más completa posible y garantizar su calidad formativa. Deberá enmarcar la expresión religiosa en su contexto histórico y social y dotar a ésta de un sentido de evolución en el tiempo, incluida la dimensión biográfica de los fundadores de las grandes religiones. Asimismo, incluirá la dimensión cultural y artística del hecho religioso, de manera que su conocimiento contribuya, en todo caso, al mejor acercamiento de los alumnos a las distintas expresiones culturales. Finalmente, posibilitará el análisis comparado de los contenidos y líneas básicas de las grandes religiones vigentes hoy en el mundo y su relación con un orden político basado en los derechos fundamentales de las personas».

²⁷ «Dentro del área de Sociedad, Cultura y Religión, su opción no confesional entiende el hecho religioso como un elemento de la civilización, y las manifestaciones y expresiones históricas de las distintas religiones, como fenómenos que han influido en mayor o menor grado en la configuración social y cultural de los pueblos y en su trayectoria histórica. En consecuencia, la opción no confesional (...) viene a contribuir a la formación humanística de los alumnos, que completan con ella los conocimientos adquiridos en otras áreas».

nidas en la evaluación de la asignatura de Sociedad, Cultura y Religión no computarán en las convocatorias para la obtención de becas y ayudas al estudio que realicen las Administraciones públicas cuando hubiera que acudir a la nota media del expediente para realizar una selección entre los solicitantes». Es la única diferencia destacable en este nivel educativo, pues todas las demás menciones a la asignatura de Religión, relativas a los profesores de la modalidad no confesional (DA 7ª) y a los objetivos comunes y específicos del área (Preámbulo y anexo I), son idénticas a las de la Educación Secundaria Obligatoria.

Una mención aparte merece el Real Decreto 829/2003, de 27 de junio, que establece las enseñanzas comunes de la Educación Infantil. Este nivel es voluntario y gratuito, y se cursará desde los tres hasta los seis años de edad (art. 1). Sus contenidos educativos están organizados en cinco grandes áreas –no en asignaturas propiamente dichas– y se transmitirán por medio de actividades globalizadas que tengan interés y significado para el niño (art. 2). La evaluación será global, continua y formativa (art. 7). Estas peculiaridades repercuten en la enseñanza de la Religión. La Disposición adicional 1ª determina que «en virtud de lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español²⁸ y, en su caso, con lo dispuesto en aquellos otros suscritos²⁹, o que pudieran suscribirse, con otras confesiones religiosas, el currículo de la Educación Infantil incluirá enseñanzas de religión para los alumnos cuyos padres lo soliciten». El resto de sus normas y el anexo no contienen ninguna otra mención del hecho religioso.

III. EL CARÁCTER PROPIO DE LA ESCUELA

Neutralidad y educación

Al término de una somera y obligada referencia al marco jurídico español, parcialmente renovado por la LOCE y por los reales

²⁸ Cfr. artículo 2 del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, de 3 de enero de 1979.

²⁹ Conviene advertir que el artículo 10.1 de cada uno de los Acuerdos de 1992 con la FE-REDE, la FCI y la CIE, reconocen el derecho de los padres a que sus hijos reciban enseñanza religiosa evangélica, judía e islámica, respectivamente, también en el nivel de Educación Infantil.

decretos que la complementan, nos ocuparemos ahora de algunas cuestiones fundamentales sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza en la escuela.

Sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que la neutralidad de la escuela estatal, tal y como viene entendiéndose, se ha convertido en el principal obstáculo para lograr que el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos se universalice y sea efectivo para todos, sin limitaciones de ningún tipo, incluidas las de carácter económico. Igualmente, en la medida que la neutralidad ideológica no existe en educación, ese modelo escolar también impone un mínimo reconocimiento del derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos, porque no se recibe sólo a través del área de Cultura, Sociedad y Religión, sino a través de todas las materias comunes del currículo. Así pues, se hace necesario examinar qué se entiende por neutralidad en educación y hasta qué punto debe configurar la escuela pública estatal.

Como ya tuvimos oportunidad de indicar al comienzo de estas líneas, la educación es una tarea eminentemente ética. Su objeto es «el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales» (art. 27.2 Const.), y esto exige «formación personalizada, que propicie una educación integral en conocimientos, destrezas y valores morales de los alumnos en todos los ámbitos de la vida, personal, familiar, social y profesional» (art. 2.a LOGSE).

En este sentido, se comprende que, como afirma Camps: «Lo tomemos como lo tomemos, la educación no está libre de valores. La educación tiene que ser ideológica. Si educar es dirigir, formar el carácter o la personalidad, llevar al individuo en una determinada dirección, la educación no puede ni debe ser neutra»³⁰. Y, abundando en la misma idea, afirma en otro lugar: «Hay que quitarse de la cabeza que la educación pueda ser neutra en cuanto a valores. Educar no es sólo instruir, sino transmitir unas certezas, unas ideas o unas maneras de ser. Los niños pasan en la escuela una parte muy considerable de su tiempo y de un tiempo esencial para la adquisición de hábitos y de comportamientos. (...) Lo quiera o no el educador,

³⁰ V. CAMPS, *Virtudes públicas*, Barcelona 1990, citada por F. GONZÁLEZ LUCINI, *Temas transversales y educación en valores*, Madrid 1994, p. 20. En contra, J. TRILLA, *Neutralidad y beligerancia en la educación*, Barcelona 1992.

contribuye a formar el carácter de sus alumnos, contribuye a contagiarles una manera de ser, tanto con su propio comportamiento, como con las reglas de convivencia que, explícita o tácitamente, funcionan en un centro»³¹.

Es evidente que en la escuela la educación depende directamente del profesor y que para realizar su tarea debe comprometerse personalmente con los valores que propone a sus alumnos. Y es que, si educar es *hacer ético* al alumno, el profesor tiene que actuar éticamente: *ha de ser un buen profesor, siendo un profesor bueno*. Sólo así podrá enseñar valores a los alumnos que sean libremente asumidos por ellos e inspiren su actuar³².

En definitiva, la educación en sí misma considerada no es neutral. Y todavía menos puede serlo en la escuela, donde transcurre un período decisivo en la formación y desarrollo físico, intelectual, afectivo, social y moral de los niños. Aquí cualquier intento de neutralidad significa optar por el relativismo, que produce mentalidades vacías de sentido, vacías de finalidad³³. Y el relativismo, no lo olvidemos, es una postura ideológica más, con unos contenidos y unas actitudes concretas ante el hombre, el mundo y la vida.

Ideario educativo y neutralidad ideológica

En España, como es bien conocido, existe dos categorías de centros: los públicos y los privados. Dentro de éstos, los centros concertados vienen a ser un *tertius genus*: son de titularidad privada, pero están sostenidos con fondos públicos. Por lo demás, a pesar de lo dicho acerca de la responsabilidad ética de la educación, la realidad es que, mientras la escuela privada es libre de adoptar un ideario propio o de no hacerlo, se ha impuesto el criterio de que la escuela pública tiene que ser ideológicamente neutral. Naturalmente esto afecta a los derechos educativos de los padres y de los profesores, y merece ser examinado con atención.

La situación trae su origen de la LOECE, que reconoció a los centros privados el derecho a establecer un ideario educativo propio den-

³¹ V. CAMPS, *Los valores de la educación*, Madrid 1994, pp. 78-79.

³² Cfr. C. CARDONA, *Ética del quehacer educativo*, Barcelona 1990, p. 19; y F. ALTAREJOS, *La docencia como profesión asistencial*, en AA.VV. *Ética docente. Elementos para una deontología profesional*, Barcelona 1998, p. 49.

³³ Cfr. R. YÉPES Y J. ARANGUREN, *Fundamentos de Antropología...*, cit., p. 257.

tro del respeto a los principios y declaraciones de la Constitución (art. 34.1). Al mismo tiempo, dispuso que todas las actividades de los centros públicos estarían sometidas a los principios consagrados en ella y respetarían las opciones filosóficas y religiosas inherentes al ejercicio por los padres de los alumnos del centro del derecho a elegir su formación religiosa y moral –art. 27.3 Const.– (art. 23.1 LOECE). También garantizó la libertad de enseñanza de los profesores, dentro del respeto a la Constitución, a las leyes, al reglamento de régimen interior y, en su caso, al carácter propio del centro; y precisó que su ejercicio debería orientarse a promover una formación integral de los alumnos, adecuada a su edad, que contribuya a educar su conciencia moral y cívica, en forma respetuosa con su libertad y dignidad personales (cfr. art. 15).

Desde entonces el ideario educativo quedó incorporado al sistema educativo como derecho característico de los centros privados. De la LOECE (1980) pasó a la LODE (1985) y de ésta a la LOCE (2002)³⁴.

La escuela estatal

Para nuestro objeto de estudio el carácter propio reviste particular interés la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, del Tribunal Constitucional –ya mencionada–, porque se pronunció sobre si la obligación de respetar el ideario propio impuesta por la ley a los profesores, limitaba o no su libertad de enseñanza (art. 27.1 Const.) y, en conexión con ella, su libertad de cátedra (art. 20.1.c Const.). En su argumentación, el Alto Tribunal distinguió el contenido y límites

³⁴ La LODE, aunque derogó la LOECE, dispuso en su artículo 22: «1. En el marco de la Constitución y con respeto de los derechos garantizados en el Título Preliminar de esta Ley a profesores, padres y alumnos, los titulares de los centros privados tendrán derecho a establecer el carácter propio de los mismos. 2. El carácter propio del centro deberá ser puesto en conocimiento de los distintos miembros de la comunidad educativa por el titular». Y de forma expresa reconoció en su artículo 52.1: «Los centros concertados tendrán derecho a definir su carácter propio de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de esta Ley».

La LOCE, por su parte, ha derogado estos dos preceptos de la LODE (Disposición derogatoria única, núm. 3), y regula la materia en su artículo 73: «1. Los titulares de los centros privados tendrán derecho a establecer el carácter propio de los mismos, respetando, en todo caso, los principios constitucionales y los derechos reconocidos a profesores, padres y alumnos. 2. El carácter propio del centro deberá ser puesto en conocimiento de los distintos miembros de la comunidad educativa por el titular del centro. La elección del centro por las familias y alumnos comportará la aceptación del carácter propio de éste».

de la libertad de cátedra en los centros públicos (fundamento jurídico 9) y en los centros privados con ideario propio (fundamento jurídico 10), y sentó doctrina sobre la neutralidad ideológica de los centros públicos. Este concepto lo incorporó la LODE a su artículo 18.1 –«Todos los centros públicos desarrollarán sus actividades con sujeción a los principios constitucionales, garantía de neutralidad ideológica y respeto de las opciones religiosas y morales a que hace referencia el artículo 27.3 de la Constitución»– y sigue en vigor, ya que no ha sido derogado por la LOCE.

El Tribunal Constitucional afirma que la libertad de cátedra tiene un contenido negativo, uniforme en los centros públicos de cualquier grado o nivel, que habilita al docente para resistir cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada; y un contenido positivo, mayor en los centros superiores que en los inferiores, donde la libertad de enseñanza disminuye gradualmente, sobre todo porque el profesor no puede orientar ideológicamente su enseñanza con entera libertad de la manera que juzgue más conforme con sus convicciones³⁵. Con estas premisas, añade a continuación que «en un sistema jurídico político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, *todas las instituciones públicas y muy especialmente los centros docentes, han de ser, en efecto, ideológicamente neutrales*. Esta neutralidad, que no impide la organización en los centros públicos de enseñanzas de seguimiento libre para hacer posible el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 de la Constitución), *es una característica necesaria de cada uno de los puestos docentes integrados en el centro, y no el hipotético resultado de la casual coincidencia en el mismo centro y frente a los mismos alumnos, de profesores de distinta orientación ideológica cuyas enseñanzas se neutralicen recíprocamente*»³⁶. Y termina diciendo: «La neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos (...) *impone a los docentes (...) una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico*, que es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forza-

³⁵ Cfr. STC 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico 9.

³⁶ *Ibidem* (aquí, y en las dos notas siguientes, las cursivas del texto transcrito *supra* son nuestras).

das por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita»³⁷.

La Sentencia afirma también que en los centros privados la libertad de cátedra del profesorado es tan plena como en los centros públicos, sin que pueda considerarse lesionada por el respeto al carácter propio del centro que limita la libertad de enseñanza de los profesores. Al profesor, *«la existencia de un ideario no le obliga (...) ni a convertirse en apologista del mismo, ni a transformar su enseñanza en propaganda o adoctrinamiento, ni a subordinar a ese ideario las exigencias que el rigor científico impone a su labor.* El profesor es libre como profesor, en el ejercicio de su actividad específica. *Su libertad* es, sin embargo, libertad en el puesto docente que ocupa, es decir, en un determinado centro, y *ha de ser compatible, por tanto, con la libertad del centro del que forma parte el ideario.* La libertad del profesor no le faculta por tanto para dirigir ataques abiertos o solapados contra ese ideario, sino sólo para desarrollar su actividad en los términos que juzgue más adecuados y que, con arreglo a un criterio serio y objetivo, no resulten contrarios a aquél. *La virtualidad limitante del ideario será, sin duda, mayor en lo que se refiere a los aspectos propiamente educativos o formativos de la enseñanza, y menor en lo que toca a la simple transmisión de conocimientos,* terreno en el que las propias exigencias de la enseñanza dejan muy estrecho margen a las diferencias de idearios»³⁸.

A la vista de lo anterior, hay que concluir que la neutralidad ideológica de la escuela pública viene concebida, directa y primordialmente, como una medida para proteger a los alumnos del posible adoctrinamiento ideológico que podrían ejercer sobre ellos los profesores en uso de su libertad de enseñanza. Esta neutralidad no se presenta como una ideología u opción ideológica determinada, sino como una manifestación de respeto del pluralismo social y de la libertad religiosa e ideológica de cada uno³⁹. Por eso, para salvaguardar la libertad de las familias que no han elegido un centro con una orientación ideológica determinada y explícita, impone a los profesores una obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ STC 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico 10.

³⁹ Cfr. J. CALVO-ÁLVAREZ, *Los principios del Derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, Pamplona 1999, p. 112.

ideológico. Al mismo tiempo, y por idéntico motivo, esta neutralidad posibilita el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, a través de la organización de enseñanzas de seguimiento libre⁴⁰.

De todos modos, aunque esta noción de neutralidad aspira a no confundirse con ninguna postura filosófica concreta, es difícil que en su realización práctica no termine identificándose en mayor o menor medida con el relativismo. Y, por supuesto, es lo que sucede cuando se afirma que *el ideario de los centros públicos es la neutralidad*, como si realmente lo tuvieran y, en ese caso, pudiera situarse en el mismo plano y con los mismos efectos que tiene el ideario o carácter propio de los centros privados. Nos parece que supone incurrir en una simplificación y que, por medio del equívoco y de la confusión, no sólo conculca la doctrina sentada por el Tribunal constitucional, sino que acaba lesionando derechos educativos fundamentales. Para demostrarlo bastaría tratar de responder a dos preguntas: ¿qué es el ideario de un centro? y ¿en qué se diferencia de los demás códigos normativos por los que se rige?

La escuela con ideario

Las diversas leyes que lo han regulado no se han ocupado de definirlo. La LOECE utilizó la expresión *ideario educativo propio* (art. 34.1), mientras que la LODE lo denomina *carácter propio* (arts. 22 y 52.1), al igual que la LOCE (art. 73). Siguiendo a De los Mozos, podríamos decir que es el modo específico en que el centro realiza su oferta educativa y, por tanto, «hace referencia a los principios de todo tipo –ideológicos y organizativos– inspiradores del determinado y concreto modelo educativo que se ofrece»⁴¹. Y con Isaacs añadiremos que «es más que el conjunto de principios que con-

⁴⁰ A modo de ejemplo, conviene recordar que en aquel momento en el Bachillerato y la Formación Profesional la elección se producía entre los cursos de Ética y Moral de una parte, y la enseñanza de la Religión y Moral Católicas y de otras Confesiones religiosas, de otra (cfr. Órdenes de 16 de julio de 1981).

⁴¹ I. DE LOS MOZOS, *Educación en libertad y concierto escolar*, Madrid 1995, p. 260. «No puede aceptarse, pues –continúa más adelante–, que el ideario se refiera exclusivamente a la formación moral y religiosa que se dispense en un centro de enseñanza» (*Ibidem*, p. 264). Y, de hecho, como hemos visto, la concepción reduccionista del carácter propio y, en definitiva, de la libertad de enseñanza, fue expresamente rechazada por el Tribunal Constitucional.

figuran el tipo de educación que se quiere promover, porque el centro también necesita definirse en relación con otros estamentos relacionados con él. Concretamente se tratará de pensar sobre cuál va a ser la postura del centro respecto a las padres, a los profesores, a los antiguos alumnos y al entorno inmediato»⁴².

Firme lo anterior, es preciso no confundir entre sí los códigos normativos que pueden regular la actividad de la comunidad educativa y que Otaduy explica sucintamente en los siguientes términos: «El Ideario es un documento ideológico; el Proyecto educativo es un documento pedagógico; el Reglamento de régimen interior es un documento administrativo y los Programas de las asignaturas son un documento didáctico. Filosofía, Pedagogía, Administración y Didáctica son los parámetros que dan vida a la comunidad educativa»⁴³. Y, como el mismo autor reconoce, «no hay inconveniente en atribuir al ideario un contenido ideológico entendido como reflejo de una determinada concepción global de la realidad, orientadora de la tarea educativa»⁴⁴.

En definitiva, se comprende que la neutralidad ideológica de la escuela estatal no es en absoluto equiparable al carácter propio de la escuela privada. No tiene un valor positivo que sirva para definir las señas de identidad del centro y que oriente toda su actividad educativa. Es tan sólo una garantía con la que se pretende defender a los niños para que no sean indebidamente adoctrinados por los profesores⁴⁵. Pero porque trate de salvaguardar los derechos educativos de los padres protegiendo a sus hijos, no se convierte en un ideal, sino en una medida para prevenir un posible abuso.

⁴² D. ISAACS, *Posibilidades y limitaciones del carácter propio de los centros educativos concertados en la realidad*, en «Ius Canonicum», 77 (1999), p. 45. «Desde nuestra perspectiva operativa –explica–, es necesario definir el Carácter Propio con el fin de poder dirigir la organización eficazmente, para que los padres puedan elegir el centro conforme a sus creencias personales, para que los profesores puedan conocer el centro donde quieren trabajar y para que, luego, puedan trabajar en equipo, y con el fin de poder organizar los distintos elementos del centro de una manera funcional. Por otra parte, debe ayudar a los responsables del centro a ser fieles a lo que moralmente se han comprometido con los padres de los alumnos, es decir, seguir ofreciendo el mismo tipo de educación hasta finalizar el nivel de estudios correspondiente» (*Ibidem*, p. 46).

⁴³ J. OTADUY, *La extinción del contrato de trabajo por razones ideológicas en los centros docentes privados*, Pamplona 1985, p. 56.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 57.

⁴⁵ Cfr. artículo 18.1 de la LODE.

González del Valle lo ha expresado de un modo gráfico cuando escribe: «La *neutralidad* no es sinónimo de *libertad*, como se percibe claramente en relación con la libertad de prensa. Se dice que en un país hay libertad de prensa cuando se permite la existencia de diversas publicaciones diarias con distinta orientación ideológica y política, no cuando se obliga a toda la prensa a ser neutral. Sólo la prensa estatal –así lo establece la Constitución en su art. 20– está obligada a ser neutral. La restante es libre; es decir, puede optar por una orientación ideológica precisa. La neutralidad viene a ser, así, el sustitutivo menos malo de la falta de libertad. Allí donde no exista libertad, exista al menos neutralidad. Tal es el criterio adoptado [en España] para los medios de comunicación y la enseñanza dependientes del Estado»⁴⁶.

Y, en cierto sentido, el propio Tribunal Constitucional es consciente de esto cuando explica que la neutralidad ideológica de la enseñanza en los centros escolares públicos, y la consiguiente obligación de renuncia a cualquier forma de adoctrinamiento ideológico que impone a los docentes, «es la única actitud compatible con el respeto a la libertad de las familias que, por decisión libre o forzadas por las circunstancias, no han elegido para sus hijos centros docentes con una orientación ideológica determinada y explícita»⁴⁷.

El Alto Tribunal distingue que algunos padres optan libre y positivamente por la escuela pública porque se identifican con ella, pero otros lo hacen *forzados por las circunstancias*, porque no han podido elegir para sus hijos un centro docente con un ideario propio, como hubieran querido. En nuestra opinión esto confirma, en primer lugar, que la neutralidad ideológica no es la panacea de la escuela pública, sino un mal menor frente al adoctrinamiento forzoso; y, en segundo lugar, que a los poderes públicos todavía les queda un camino por recorrer hasta conseguir que todos los padres, sin excepciones ni cortapisas de ningún género –incluidas las económicas–, puedan ejercer su derecho a elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos.

El derecho de los padres a elegir

El marco jurídico general existe, pero no es suficiente. En una sociedad plural como en la que vivimos lo lógico es reco-

⁴⁶ J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho eclesiástico español*, Madrid 2002, 5ª ed., p. 285.

⁴⁷ STC 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico 9.

nocer que para unas familias el modelo ideológicamente neutral es el ideal y, entre ellas, unas querrán que sus hijos reciban una formación religiosa específica y otras no. Para ilustrar este punto convendría recordar que el Tribunal Supremo, a propósito de este derecho constitucional (art. 27.3), ha declarado que los padres pueden considerar «que el contenido ordinario y obligatorio de la enseñanza es suficiente para atender a las exigencias de conducta y conocimientos morales que quieren para sus hijos»⁴⁸. El mismo Tribunal, en otro de sus fallos, completó el argumento: «Además, el sistema educativo de la LOGSE está impregnado de ese sentido moral que se propugna constitucionalmente, de tal forma que, en virtud del efecto de “la transversalidad”, se están inculcando en los alumnos los valores morales en todas las asignaturas que se les impartan: “las actividades educativas (sin exclusión) se desarrollarán atendiendo a la formación personalizada, que propicie una educación integral en conocimientos, destrezas y valores morales de los alumnos en todos los ámbitos de la vida, personal, familiar, social y profesional” (art. 2.3.a)»⁴⁹.

En nuestra opinión, algunas de estas consideraciones conducen a plantearse hasta qué punto la Constitución, como conjunto de principios y valores que deben ser asumidos por todos, puede ser considerada como código ético que informa la actividad docente en la escuela⁵⁰. Y también llevan a analizar el juego –alternativo o acu-

⁴⁸ STS, de 31 de enero de 1997, fundamento jurídico 2.

⁴⁹ STS, de 14 de abril de 1998, fundamento jurídico 4.

⁵⁰ Cfr. J. FERRER I MIQUEL, *La herencia ética de la Constitución. Su aplicación en el aula*, Madrid 1996. A nuestro juicio, la autora muestra una excesiva confianza en el valor y proyección éticas de la Constitución. De ella dice que «su mejor característica radica en fijar y señalar unos mínimos declarativos éticos infranqueables», añadiendo a renglón seguido su propósito de «demostrar que a través de la Constitución contamos con un auténtico legado ético que nos basta para enfrentarnos con todo aquello que juzgamos negativo, reprochable o susceptible de ser mejorado» (p. 19) (en cursiva las palabras que en el original figuran en negrita). Y, más adelante: «Educar en la democracia no supone hacerlo ni en una neutralidad absoluta (el pluralismo que es base de la democracia no debe ser confundido con un relativismo), ni, en sentido contrario, de acuerdo con un adoctrinamiento radical. En esta línea, el texto constitucional señala que los principios de la democracia y los derechos y libertades fundamentales harán de eje vertebrador de la filosofía educativa. Según esto, la posición del consenso constitucional es optar por una clara orientación ideológica, de acuerdo con la línea inspiradora del preámbulo constitucional, a saber: la de *promover el progreso de la cultura para asegurar a todos una digna calidad de vida y establecer una sociedad democrática avanzada*» (p. 191).

mulativo— que pueden desempeñar la transversalidad y las materias específicas en la transmisión de valores⁵¹. Pero es evidente que al final tendremos que concluir que, como todos los centros docentes —públicos y privados— están obligados a respetar los principios constitucionales, dejan de ser un rasgo identificativo del centro o del tipo de educación que éste proporciona. Sin embargo, asociado a otros aspectos que acabamos de ver, sí que es posible alcanzar una cierta identificación de un tipo de educación: la de aquellos padres que consideran suficiente para sus hijos la formación moral que proporciona exclusivamente el contenido ordinario y obligatorio de la enseñanza, y que eligen centros ideológicamente neutrales y que se limiten a desarrollar sus actividades con sujeción a los principios constitucionales. Es claro que quieren para sus hijos una enseñanza religiosa y moral de mínimos, la cual es perfectamente legítima, pero para el que libremente la elija.

⁵¹ En este punto son muy significativas algunas de las reflexiones que se han formulado sobre la enseñanza de la Ética, porque son trasladables a la cuestión que hemos planteado y también a la enseñanza de la Religión. Así, por ejemplo, Bolívar considera que, para formar ciudadanos con unas competencias morales críticas y autonomía moral, no es suficiente la transversalidad de los valores en todo el currículo, sino que es necesario contar con un espacio curricular específico; pero sin olvidar que la enseñanza de la Ética tampoco puede reducirse a dos horas semanales de clase (cfr. A. BOLÍVAR BOTIA, *Diseño curricular de Ética para la Enseñanza Secundaria Obligatoria*, Madrid 1993, pp. 9 y 58-59).

En cuanto a los contenidos de la Ética, es bastante común entender que éstos no son neutrales, aunque las opiniones se dividen sobre si cabe o no una Ética de mínimos. Así, Camps considera que «es lícito y posible partir de una ética universal y laica, aceptable por todos, fruto de varios siglos de tradición y pensamiento, de la mezcla de culturas, ideologías y religiones, y presupuestos imprescindibles de una sociedad democrática. Valores que, lejos de constituirse en pilares de doctrinas sectarias, son el punto de partida ineludible para el diálogo y para el consenso sobre normas y actitudes que aún no compartimos» (V. CAMPS, *Los valores de la educación*, cit., p. 5). Innerarity en cambio, en su reivindicación de la figura del héroe de convicciones absolutas, amenazado por el pragmatismo y la configuración de un espacio público éticamente neutral, alerta ante esa moral de mínimos que, lejos de modificar sustancialmente los estados de hecho, se «convierte en terapia que extirpa las aspiraciones desmedidas y predica el acompañamiento universal con la inercia del mundo. La ética es así *dietética*: una vaga solidaridad universal (cuanto más universal, mejor), mezclada con un cierto grado de repulsa ante las injusticias (sin que la protesta dé lugar al compromiso), aderezada con un talante liberal (que no pasa de ser una pacífica disposición) y envuelta en un etéreo sentimiento de religiosidad (pues en algo hay que creer). Todo sin excesos» (D. INNERARITY, *Libertad como pasión*, Pamplona 1992, p. 39).

En ese mismo contexto de una sociedad plural, otras familias quieren que sus hijos se formen en centros con carácter propio.

Esta opción, además de ser tan legítima como la anterior, presenta algunas ventajas respecto a ella. La más importante, desde luego, es que asegura la unidad de criterio de la actividad educativa en esa etapa decisiva en el desarrollo de la personalidad del educando que transcurre en la escuela. Lo explica certeramente Otaduy: «Durante el período previo a que la persona pueda formarse un juicio que fundamente el ejercicio pleno de su libertad, la unidad de criterio pedagógico es indispensable para que no se vea forzado a elegir cuando no tiene capacidad de juzgar (...) No es suficiente –sigue diciendo– que el plan de estudios incluya, por ejemplo, la enseñanza voluntaria de la religión durante una o más horas semanales junto a las demás asignaturas, sino que debe crearse un clima intelectual que ayude a comprender cómo y por qué los argumentos adoptados en cada disciplina vienen ilustrados por la dirección pedagógica elegida previamente»⁵².

Por lo demás, esta facultad de elegir tiene una sólida cobertura jurídica, porque en ella inciden diversos derechos educativos constitucionalmente reconocidos. En efecto, el ideario es expresión genérica de la libertad de enseñanza (art. 27.1 Const.) y específica de la libertad de creación de centros docentes reconocida a las personas físicas y jurídicas (art. 27.6 Const). En concreto, el Tribunal Constitucional declaró en su momento que el derecho a establecer un ideario educativo propio «forma parte de la libertad de creación de centros docentes, en cuanto equivale a la posibilidad de dotar a éstos de un carácter u orientación propios», y precisó también que, tratándose de un derecho autónomo, «no está limitado a los aspectos religiosos y morales de la actividad educativa»⁵³. Asimismo estableció su eventual relación con otros derechos fundamentales al decir que «el derecho de los padres a decidir la educación religiosa y moral que sus hijos han de recibir, consagrado por el artículo 27.3 de la Constitución, es distinto del derecho a elegir centro docente que enuncia el artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aunque también es obvio que la elección de un determinado

⁵² J. OTADUY, *La extinción del contrato de trabajo...*, cit., pp. 55-56.

⁵³ STS 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico 8.

centro docente sea un modo de elegir una determinada formación religiosa o moral.⁵⁴

De todos modos, es preciso advertir que las posibilidades reales de elección de centros con carácter propio son más limitadas de lo que parece, porque su cobertura económica no coincide con la jurídica. Como ya tuvimos ocasión de considerar, mientras la enseñanza obligatoria en la escuela estatal – ideológicamente neutral– es gratuita, no sucede lo mismo en los centros privados. Y precisamente éstos son los que tienen el derecho a establecer un proyecto educativo propio y, a través de él, los padres pueden elegir el tipo de educación que quieren para su hijos entre un amplio abanico de opciones⁵⁵. Ciertamente, el hecho de que los centros privados puedan estipular un concierto con la Administración y ser sostenidos con fondos públicos, aumenta las posibilidades de que las familias puedan elegir un centro con ideario propio en condiciones económicas favorables, porque entonces la enseñanza es gratuita. Desde luego es un paso importante, pero no definitivo, porque no todos los centros privados que solicitan el concierto lo consiguen; y porque, como ya indicamos en su momento, los centros concertados tienen que aceptar algunas limitaciones en materia de admisión de alumnos y selección de profesorado, que pueden afectar al desarrollo de su proyecto educativo propio, reduciendo la fuerza de sus rasgos distintivos y su importancia como modelos educativos alternativos a la escuela estatal.

IV. LOS DERECHOS EDUCATIVOS EN UNA SOCIEDAD PLURAL

Es de justicia reconocer el progreso que ha experimentado la enseñanza en España a lo largo del siglo XX. Como se ha recordado oportunamente, en sus últimas décadas la educación obligatoria y gratuita se generalizó y amplió⁵⁶. Sin embargo, todavía no se ha conseguido que todas las familias puedan elegir la educación que quieren para sus hijos. Y se produce la paradoja de que, mientras

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Sin olvidar, naturalmente, que los mismos padres –como personas físicas o mediante personas jurídicas– tienen derecho a crear centros docentes y darles la orientación que quieran, dentro del marco legal. Pero para ello es preciso disponer de abundantes medios económicos.

⁵⁶ Cfr. Exposición de motivos de la LOCE.

algunos elementos del nuevo sistema educativo permiten avanzar en la consecución de este objetivo, otros elementos frenan y obstaculizan la progresión hacia él. Por eso, consideramos que es preciso hacer un esfuerzo para identificar con claridad los términos reales del problema y reclamar de los poderes públicos un mayor esfuerzo para que los derechos educativos de los padres sean reales y efectivos, y para que remuevan los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud, tal y como dispone la Constitución (art. 9.2).

Los términos del problema

En nuestra opinión, seguir manteniendo abierto un debate decimonónico entre *la escuela pública y la escuela privada* es algo que cada día que pasa tiene menos sentido en una sociedad plural. Pero todavía resulta más obsoleto cuando, en virtud de una intencionada simplificación reductiva, la discusión se plantea –como antaño– entre *la escuela laica (rectius, laicista) y la escuela católica* (o confesional). Pero es que la valoración del debate tampoco cambia sustancialmente cuando se plantea entre *el pluralismo de escuelas y el pluralismo en la escuela*. Y todo ello porque consideramos que no hay ninguna batalla que librar, ninguna guerra que ganar, donde uno de los bandos defendería una escuela y el otro otra, sino que nos encontramos ante familias que tienen derecho a elegir la educación que quieren para sus hijos, y hay que atenderlas como corresponde.

El que la escuela sea –junto con la familia– el lugar más adecuado para formar a las nuevas generaciones y transmitirles una serie de valores, puede explicar el empeño de algunos en controlarla, porque así aspiran a controlar la sociedad. Pero es una pretensión inadmisibles, contraria a la libertad, porque pretende imponer de una forma más o menos solapada un determinado modelo educativo entre los muchos posibles o, al menos, otorgar arbitrariamente a uno de ellos un trato preferente respecto a los demás. Y aún resulta más reprochable porque se hace utilizando el aparato del Estado y los fondos públicos. Los padres son los primeros educadores y los primeros responsables de sus hijos, y a ellos corresponde el derecho a elegir libremente, sin cortapisas, su formación.

Por todo ello, pensamos que el debate debe cesar, que es necesario olvidar polémicas decimonónicas y trasnochadas, para centrar la atención y los esfuerzos en lo que verdaderamente importa y preocupa a las familias: la calidad de la enseñanza de sus hijos,

consecuencia inmediata de la calidad de los centros educativos. Para ello es preciso superar esas dicotomías con su permanente invocación del *pluralismo*, término tan extendido como equívoco y que conviene aclarar.

En efecto, como precisó Hervada hace algún tiempo, con este término suele designarse indistintamente un hecho y un principio. «Pluralismo es nombre de principio –de doctrina–, no de hecho; el nombre del hecho es pluralidad. Una sociedad en la que existan diversas actitudes religiosas no es, por este hecho, una sociedad pluralista, sino una sociedad plural»⁵⁷. El sufijo *ismo* designa actitudes e ideas, no hechos⁵⁸. Así, por ejemplo, la pluralidad religiosa es un hecho social: en la sociedad religiosamente plural hay diversidad de actitudes religiosas. El pluralismo religioso, en cambio, es una actitud y un principio que tiene su origen en el relativismo aplicado a la materia religiosa: reducida la verdad a opinión, no habiendo verdades absolutas en materia religiosa, la multiplicidad de opiniones sería el estado normal y deseable de la sociedad. De igual forma, tampoco deben confundirse sociedad plural y sociedad pluralista. Plural es aquella sociedad en la que, de hecho, hay variedad de opiniones y de opciones en las distintas materias; mientras que una sociedad pluralista es aquella que fomenta positivamente la diversidad, la pluralidad, lo que dificulta el conocimiento de la verdad y la asunción de unos valores objetivos. En nuestros días sociedad pluralista y relativista se confunden. Cuestión distinta es la del pluralismo político: el Estado considera un valor positivo la pluralidad de opiniones y de opciones políticas, y se organiza en consecuencia a través de los partidos políticos (art. 1.1 Const.). Pero, en cambio, carece de sentido hablar de pluralismo religioso: significaría que el Estado asume el factor religioso como ele-

⁵⁷ J. HERVADA, *Pensamientos sobre sociedad plural y dimensión religiosa*, en «Ius Canonium», 38 (1979), p. 63.

⁵⁸ El Diccionario de la Lengua Española lo confirma al definir el término *-ismo*, como «sufijo de sustantivos que suelen significar doctrinas, sistemas, escuelas, o movimientos», y el término *-ista*, como «sufijo de adjetivos y sustantivos; los adjetivos habitualmente se sustantivan y suelen significar “partidario de” o “inclinado a” lo que expresa la misma raíz con el sufijo *-ismo*». En consecuencia, *pluralismo* es «sistema por el cual se acepta o reconoce la pluralidad de doctrinas o métodos en materia política, económica, etc.», mientras que *plural* significa «múltiple, que se presenta en más de un aspecto» y *pluralidad* indica «multitud, copia y número grande algunas cosas, o el mayor número de ellas» y, también, «calidad de ser más de uno» (cfr. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid 1992, tomo II, 21ª ed.).

mento de la organización política y jurídica del pueblo; sería una nueva forma de confesionalidad. Lo propio de un Estado en una sociedad plural es que respete la libertad religiosa⁵⁹.

Esta digresión nos permite apreciar que la contraposición entre *el pluralismo en la escuela y el pluralismo de escuelas* no está bien planteado. De una parte, porque el término se emplea dos veces, pero no significa lo mismo en cada una de ellas: en la primera indica una actitud, una idea, un tipo concreto de escuela con una orientación determinada. Este *pluralismo en la escuela* la convierte en una *escuela pluralista*, y aunque –como vimos– puede oscilar dentro de la neutralidad ideológica, del minimalismo ético y del relativismo, no por ello deja de ser una escuela única y, en cierto sentido, de pensamiento único⁶⁰. En cambio, en el segundo caso, designa un hecho, una realidad, la diversidad de centros docentes, y por eso es más preciso emplear la expresión *pluralidad de escuelas*. De otra parte, también es preciso advertir que el pluralismo en la escuela y la pluralidad de escuelas no son dos posturas que puedan situarse en el mismo plano dialéctico. La escuela pluralista puede subsumirse sin ningún problema dentro de un sistema de pluralidad de escuelas, como un tipo más; en cambio, la situación inversa no es posible. Por eso, tal y como está diseñado nuestro sistema educativo escolar, la escuela estatal ofrece un único modelo, por lo que los padres que no la elijan libremente, sino *forzados por las circunstancias*⁶¹, no obtienen exactamente ni la escuela ni la educación que quieren para sus hijos⁶².

⁵⁹ Cfr. J. HERVADA, *Pensamientos sobre sociedad plural...*, cit., pp. 64-68.

⁶⁰ Por eso no compartimos la opinión de quienes, como Llamazares, consideran que el pluralismo en la escuela, erigido en señal de identidad de la enseñanza pública, contribuye a *la educación en la libertad y para la libertad del educando* más eficazmente que la pluralidad de escuelas, propiciada por la enseñanza privada (cfr. D. LLAMAZARES, *Derecho de la libertad de conciencia*, tomo II, Madrid 1999, p. 41). A nuestro juicio, esta última –y no aquella– es la expresión genuina del dinamismo, la iniciativa y la libertad de la sociedad civil.

⁶¹ Cfr. STC 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico 9.

⁶² Ya lo expresó certeramente Sheed cuando escribió: «Al pueblo se le debe alimentar, alojar, curar e instruir. Pero ¿por qué lo ha de hacer precisamente el Estado? (...) Si el Estado procura el mismo servicio para todos, nos saldrá algo más barato. Y aquí nos encontramos exactamente con el mismo inconveniente, a saber, que ninguno de nosotros obtiene exactamente lo que desea, sino algo que se aproxima más o menos a lo que se supone que desea el término medio. Cuando el Estado proporciona la instrucción para todos, los padres no obtienen exactamente la escuela que desean para sus hijos o la enseñanza que querrían para ellos» (F. J. SHEED, *Sociedad y sensatez*, Barcelona 1976, p. 228).

Por eso, merecen ser destacadas las palabras que pronunció Gil-Villén, en nombre de OIDEL, en la Conferencia Internacional Consultiva de Naciones Unidas sobre la Educación Escolar en relación con la Libertad de Religión y de Convicciones, la Tolerancia y la no Discriminación, celebrada en Madrid en noviembre de 2001: «Para lograr una educación de calidad que garantice cohesión e identidad –dijo–, es necesario destruir el mito de la escuela única para todos, para ir hacia una educación diferenciada e individualizada creada desde la sociedad civil. Por ello se hace cada vez más necesario que sea realmente reconocido por los Estados el derecho de los padres a crear y elegir libremente, de acuerdo con sus convicciones, la escuela para sus hijos. Los Estados deben comprometerse a ayudar económicamente a los padres o a las escuelas, garantizando de esta forma la libertad de elección para todos. Conviene para ello apoyarse en el principio de subsidiariedad, de manera que lo que pueda hacer la sociedad civil no lo hagan los poderes públicos»⁶³.

Al hilo de sus palabras es fácil preguntarse hasta qué punto es adecuado que, en un sistema educativo como el español, exista un único modelo de escuela estatal. Teniendo en cuenta que su gratuidad incondicional –en contraste con los centros privados concertados– y total –en contraste con los no concertados– la sitúan en una posición de ventaja, lo lógico sería introducir los mecanismos oportunos para que las familias pudieran elegir entre varios modelos de centros públicos –además de los modelos ofertados por los centros privados–. Asimismo, sería conveniente examinar el medio más idóneo de financiación –a los centros o a las familias con hijos en edad escolar– para garantizar la gratuidad de la enseñanza. Todo ello dentro del marco constitucional.

Una mirada al futuro

Un recorrido por otros países del mundo occidental, con un sistema jurídico-político democrático similar al español, nos permitiría observar que no hablamos de utopías. Así, por ejemplo, es bien conocido que en los Estados Unidos el principio de separación entre el Estado y las Iglesias no ha impedido que el Tribunal Supre-

⁶³ E. Gil-Villén, en AA. VV., *La libertad religiosa en la educación escolar*, Conferencia Internacional Consultiva de Naciones Unidas (Madrid, 23-25 noviembre 2001), Madrid 2002, p. 363.

mo declare, en su Sentencia de 27 de junio de 2002, la constitucionalidad del cheque o bono escolar (*voucher*), que se ha ido extendiendo gradualmente durante los últimos años por diversos estados⁶⁴. En cuanto a la variedad dentro de las escuelas estatales, merece destacarse –también en Estados Unidos– las *charter schools*: escuelas públicas y gratuitas, dotadas de un estatuto propio que les permite gozar de amplia autonomía en el ámbito pedagógico, organizativo, de gestión presupuestaria, etc., y que incluye también la fijación de criterios para la admisión de alumnos⁶⁵. En Europa, puede decirse que en Bélgica, Holanda, Dinamarca, Irlanda y en alguno de los Länder alemanes el Estado financia todas las escuelas, tanto públicas como privadas; así que se puede elegir escuelas distintas de las creadas por el Estado sin sufrir discriminación económica por ello⁶⁶. Y, por lo que respecta a la variedad dentro de la escuela pública en Europa, destacan las *charter schools* en el Reino Unido, similares a las americanas⁶⁷.

Este panorama nos permite ser optimistas acerca de las posibilidades de que el sistema educativo español evolucione hacia planteamientos más abiertos, que aseguren a las familias un ejercicio real de sus derechos educativos en interés de sus hijos. La reforma recientemente emprendida con la LODE y sus normas de desarrollo se encamina principalmente –como su propio nombre indica– a mejorar *la calidad de la educación* que, dicho sea de paso, es el aspecto que prima la mayor parte de las veces –sólo o asociado a otros– a la hora de elegir centro docente. Uno de los ejes de medidas que la refor-

⁶⁴ Cfr. J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho eclesiástico español*, cit., pp. 273-276. Vid, también, *The Economist*, february 23rd 2002, pp. 51-52; y *Aceprensa*, servicio 92/02, de 3 de julio de 2002.

⁶⁵ Es significativo que las *charters schools* hayan encontrado los mismos detractores que los *vouchers* dentro del sistema educativo americano: los sindicatos de profesores. La mayoría de ellos se oponen. Y no es difícil entender por qué: representan una amenaza frente a aquellos centros estatales que, con un público cautivo y un presupuesto asegurado, pueden despreocuparse de sus niveles de calidad y de competencia, de si son buenos o malos, de si sus alumnos aprenden mucho o poco (cfr. *Ibidem*, servicios 116/94, de 14 de septiembre de 1994, y 176/94, de 28 de diciembre de 1994). Así que, como sucede con el *cheque escolar*, el problema de los *centros públicos autónomos* es que permiten diferenciar con mayor claridad las escuelas buenas de las malas, e invitan a los poderes públicos a exigirles responsabilidades.

⁶⁶ Cfr. I. C. IBÁN Y S. FERRARI, *Derecho y Religión en Europa occidental*, Madrid 1998, pp. 74-79; y J. M. GONZÁLEZ DEL VALLE, *Derecho eclesiástico español*, cit., pp. 274-275.

⁶⁷ Cfr. *Aceprensa*, servicio 23/96, de 21 de febrero de 1996.

ma se propone impulsar –como ya vimos– es el de autonomía curricular, pedagógica, organizativa y de gestión económica de todos los centros docentes, sin excepción (arts. 66 a 70 LODE). La única diferencia entre públicos y privados es que éstos pueden, además, establecer un carácter propio (art. 73 LODE). Ya se comprende que, si esas posibilidades de autonomía no se quedan en la letra de la ley y se potencian y fomentan adecuadamente, podrían romper la uniformidad de la escuela estatal, introduciendo variedad en el sistema y ampliando sustancialmente las posibilidades de elección de las familias.

Consideremos, específicamente, la autonomía pedagógica. La LODE prevé su concreción a través de programaciones didácticas de las áreas, asignaturas y módulos; de planes de acción tutorial y de orientación académica y profesional; y, sobre todo, de proyectos educativos (art. 68.1). Éstos fijarán los objetivos y prioridades educativas del centro y los procedimientos de actuación; en su elaboración se tendrán en cuenta las características del centro y de su entorno escolar y las necesidades educativas de los alumnos (art. 68.2), y se harán públicos, y las familias serán informadas para favorecer su participación (art. 68.4). En el caso de los centros con especialización curricular –art. 66–, el proyecto educativo incorpora los aspectos que definen *el carácter singular del centro* (art. 68.3) y en los centros concertados *el carácter propio*, si lo tienen (art. 68.5)⁶⁸.

Ya se comprende que el proyecto educativo será la pieza clave del sistema, al menos desde el punto de vista teórico, al englobar todos sus códigos normativos⁶⁹. En el caso de los centros estatales habrá que preguntarse hasta dónde puede llegar su autonomía en el proyecto educativo, cuáles son sus límites. En principio, la respuesta será la neutralidad ideológica, por los motivos y en los términos que declaró en su día el Tribunal Constitucional. Además, no parece que las peculiaridades de la red estatal de centros docentes esté en condi-

⁶⁸ Obsérvese el paralelismo entre las dos expresiones *singular* y *propio* con que el legislador califica el carácter de unos centros y otros. Es evidente su esfuerzo para evitar la confusión entre ambos: la primera es exclusivamente una señal de identidad curricular y la segunda, en cambio, se proyecta sobre toda la actividad del centro.

⁶⁹ Por lo tanto, conviene indicar que el concepto de proyecto educativo que se deduce de la LODE es más amplio que el que empleamos anteriormente cuando, siguiendo a Otaduy, lo consideramos como uno de los códigos normativos de la comunidad educativa, concretamente el de carácter pedagógico (cfr. J. OTADUY, *La extinción del contrato de trabajo...*, cit., p. 56).

ciones de asegurar una oferta plural de tipos de educación, teniendo en cuenta el sistema de selección y adscripción de los profesores a los centros; y lo mismo sucede con el criterio de zonificación en cuanto a la admisión de alumnos. Por lo tanto, siendo harto improbable que vaya a producirse a medio plazo una redefinición del sistema educativo, convendría desarrollar al máximo las posibilidades de autonomía de los centros públicos para superar su imagen monocolor, de escuela única.

Y, por lo que se refiere al sistema de financiación de la enseñanza escolar, será preciso asegurar a las familias la igualdad económica a la hora de elegir la educación de sus hijos. En este punto, con independencia de los proyectos experimentales de implantación del cheque escolar que puedan desarrollarse, no parece que el sistema español vaya a discurrir en esta dirección en los próximos años. Por eso habría que aprovechar las posibilidades que ofrece el sistema actual, por la vía de revisar el régimen general de conciertos, para permitir que accedan a él todos los centros que lo soliciten y reúnan unos requisitos objetivos, que en ningún modo menoscaben su carácter propio. Sólo por esta vía de eliminar condicionamientos de carácter presupuestario y de permitir la selección de alumnos y de profesorado como en los demás centros privados –y no con parámetros propios de los centros públicos–, la escuela concertada será una alternativa real a la escuela estatal, porque garantizará en condiciones económicas de igualdad el derecho de los padres a elegir escuelas distintas a las creadas por las autoridades públicas.

*Responsabilidad ética de la educación*¹

CLEMENTINA DÍEZ DE BALDEÓN²

Si la educación nos humaniza, nos hace tolerantes, libres e iguales desde la diferencia, parece evidente que resulta necesario impregnar toda la acción educativa en valores cívicos. Unos valores que son transmitidos por la escuela y la familia, pero también, de forma destacada, por los medios de comunicación. La educación debe ante todo hacer personas, buenas personas, base de una dignidad humana que trasciende las razas, los sexos o las culturas y se erige en valor universal al ser garantía de la aplicación de los derechos humanos. Pero este ideal no siempre ha sido entendido de la misma manera, puesto que los valores educativos han ido evolucionando a lo largo del tiempo.

La educación en valores constituye, por tanto, un substrato ideológico sumamente revelador de la concepción del mundo y de la vida de los distintos momentos de nuestro pasado y presente. La Constitución Española marcó un giro copernicano sobre la cultura autoritaria, represiva y antidemocrática del franquismo para dar paso a una sociedad más abierta, plural, tolerante y auténtica, en la que se

¹ Ver nota 1, pág 157

² Doctora en Historia del Arte por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciada en Filosofía y Letras. Profesora. Vicerrectora de la Universidad de Castilla-La Mancha de 1988 a 1996. En el Partido Socialista, ha sido miembro de su Ejecutiva Federal, además de Secretaria de las áreas de la Mujer y de Educación y Sanidad. También fue Portavoz de Educación. En la actualidad es Vicepresidenta Segunda de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte y Vocal de la Comisión de Ciencia y Tecnología.

consagran valores como la libertad, la igualdad y el pluralismo político. Estos valores conforman la cara luminosa y positiva de un proceso histórico reciente que nos ha permitido, entre otras cosas, contar con la generación de jóvenes mejor preparada de nuestra historia.

Pero en este proceso han ido apareciendo otros valores emergentes relacionados con la cultura de la imagen y la cultura de lo efímero. Los medios de comunicación, que constituyen una formidable herramienta para el conocimiento y son por ello necesarios y sumamente útiles, han acarreado nuevos procesos en los que la voracidad informativa llega a ocasionar una trivialización excesiva de cuestiones complejas. Se genera así una espuma de los acontecimientos diarios que nos bombardea y puede dejarnos inermes ante la indeseable manipulación informativa. Hoy, más que nunca, se produce una aceleración del tiempo histórico que apenas nos permite reflexionar sobre lo que ocurre. Un acontecimiento es sustituido casi de inmediato por otro, lo que nos impide reaccionar individual o colectivamente en la mayoría de los casos. Hay no obstante honrosas excepciones. Las movilizaciones de millones de manifestantes en todo el planeta contra la guerra de Irak, son un claro ejemplo de cómo la globalización informativa permite también dar respuestas de rechazo global.

Los medios de comunicación resultan por tanto decisivos en la educación, para la propagación de los valores predominantes, al ser poderosos instrumentos de persuasión. En la actualidad asistimos entre fascinados e indignados a una programación televisiva que presenta la cara de buenos programas informativos y formativos (los menos), junto a la cruz de otros denigrantes, propios de la llamada telebasura, en los que predomina la zafiedad más absoluta. Programas que no respetan el derecho a la intimidad, y muestran la parte más soez de personajes sin oficio, pero con grandes beneficios a través de la exhibición más obscena de su propia indignidad. Adultos, jóvenes y niños reciben como nuevos “héroes” a estos individuos completamente ajenos a valores cívicos deseables o a cualquier logro intelectual, cultural o científico, pero que, al aparecer en la pequeña pantalla o en las páginas de la prensa del corazón, se transforman automáticamente en modelos a imitar.

La perversión del sistema informativo está afectando sobre todo a la parte más vulnerable, los niños y los jóvenes, que pasan delante del televisor muchas más horas de las deseables. Las encuestas reve-

lan un dato alarmante: los niños dicen ver cuatro veces más al día la televisión que el tiempo que declaran sus padres. Otra manifestación de la crisis de valores es la tiranía de la imagen. Se impone un modelo único donde la juventud, la belleza y la delgadez son los paradigmas. Muchos tienden a pensar que, fuera de éste, no existe salvación posible. Con ello, el exterior, la forma, tiende a prevalecer sobre el fondo. Las industrias relacionadas con este proceso mueven miles de millones de euros y millones de personas en todo el mundo sucumben ante una publicidad engañosa que promete hacerles más deseables. La anorexia es otro de los grandes problemas de una sociedad opulenta que ve a personas que llegan a morir de inanición, en pos de la imagen idealizada de una extrema delgadez impuesta por la moda, mientras miles y miles de seres humanos del tercer mundo mueren de hambre.

¿Cómo contrarrestar este bombardeo mediático? ¿Cómo actuar en la escuela o en el seno de la familia para que prevalezcan unos valores cívicos que son a menudo atropellados por esta potente y frívola tiranía de la imagen? Existe, sin duda, una responsabilidad política. Recientemente el presidente del Gobierno, José María Aznar, declaraba sentirse escandalizado por los contenidos de la telebasura. Pero ésta se da también en la televisión pública, costada con el dinero de todos los españoles. Y el responsable último de la misma es precisamente el Presidente del Gobierno. Él no puede, no debe, mostrarse asqueado por una programación e inhibirse o mirar para otro lado justificando que exista en aras de los índices de audiencia. La responsabilidad de la deformación y de la crisis de valores a la que inducen determinados programas televisivos es un asunto demasiado importante que todos debemos afrontar con respuestas eficaces.

“HACER SALIR” O “GUIAR”: DOS ENFOQUES EDUCATIVOS

Las ideologías no sólo han influido e influyen de forma decisiva en la formación de los valores cívicos, sino que las orientaciones educativas se han visto siempre igualmente condicionadas por las mismas. En la propia etimología de la palabra “educar” subyacen dos acepciones que aluden a dos enfoques diferentes.

“Hacer salir”, “sacar fuera” alude a una orientación educativa que tiende a potenciar los valores que encierra el individuo en su interior priorizando la creatividad, la autonomía y la libertad. Esta con-

cepción educativa, que aflora en el mundo clásico y que tuvo también grandes defensores en la Ilustración o –más recientemente– en el mayo del 68, se expresa mediante unos valores emergentes que potencian la innovación y la autenticidad a través de la expresión de uno mismo.

“Guiar”, “conducir”, “orientar” se relaciona, también desde la Antigüedad, con un sistema educativo basado en la autoridad y la disciplina, haciendo más receptivo que creativo al alumno.

Ambas orientaciones, no necesariamente antagónicas, constituyen en última instancia los polos de dos conceptos educativos que tienden a relacionarse con ideologías progresistas o conservadoras. Una clara muestra la tenemos en la revolución conservadora encabezada por Bush que pretende, como ya lo intentaron antes Thatcher y Reagan, desmontar los valores de mayo del 68, que dieron pie a las corrientes educativas progresistas de las décadas siguientes y que potenciaron la participación, la autonomía y la innovación, para imponer un modelo basado en la autoridad y la disciplina.

En su *Carta a todos aquellos que aman la escuela*, Luc Ferry, etiquetado como perteneciente al grupo de los “nuevos reaccionarios”, defiende que “con Mayo del 68 se entró en la ideología de lo espontáneo, en la valoración de la expresión de uno mismo, de la autenticidad, de la creatividad, del rechazo de las herencias pasadas”, situación que considera conveniente modificar a través de una reforma educativa de amplio alcance que tiene como objetivo acabar con “la crisis provocada por valorar la innovación en detrimento de la tradición, la autenticidad a despecho del mérito, la diversión contra el trabajo y la libertad ilimitada en lugar de la libertad limitada por la ley”. En este sentido, son asombrosas las coincidencias entre las opiniones del ministro francés de Educación y las manifestaciones de sus homólogas en España, Esperanza Aguirre y Pilar del Castillo. Basta hojear el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados para comprobar hasta qué punto los representantes del Partido Popular comulgan con estos valores de los nuevos reaccionarios, satanizando desde su gestación las leyes educativas socialistas a las que consideran fuente de todas las desgracias, al potenciar valores como la participación, la innovación, la autonomía o la creatividad.

Por ello, no resulta extraño que en España la derecha más conservadora se opusiera a la LOGSE, ley que la ex ministra Aguirre consideró que había condenado a toda una generación a la ignorancia,

afirmación sostenida contra los datos históricos que dicen justamente lo contrario. Pero ha sido su sucesora, Pilar del Castillo, la que, bajo el lema de Aznar “sin complejos”, quien se ha lanzado a la contrarreforma educativa con su mal llamada Ley de Calidad. Una ley que, de forma precipitada y sin consenso, resucita los viejos postulados educativos a través de la prioridad de valores como la autoridad (se recorta la participación democrática de padres y alumnos en los centros) y la disciplina y la receptividad (los alumnos son prematuramente segregados en itinerarios diferentes según su rendimiento y se les hace repetir curso a la antigua usanza, sistema que, según solventes estudios, no sólo no remedia la situación de los malos estudiantes, sino que les hace entrar en un callejón sin salida).

Pero es, sin duda, en el tratamiento dado a la asignatura de Religión donde se evidencia de manera más palmaria la defensa de los valores de la cruzada conservadora que está siendo llevada a cabo por el Partido Popular. El desarrollo del Decreto ha introducido una variable en el ya viejo conflicto, al establecer que la alternativa a la religión sea mas religión, a través de un doble enfoque: “confesional: Religión” y “no confesional: Hecho religioso”, y quedar agrupadas ambas opciones en el Área de Sociedad, Cultura y Religión, además de ser ambas evaluables. Con esta situación se ha dado plena satisfacción a la antigua reivindicación de la Conferencia Episcopal al plantear respuestas que nos retrotraen al pasado, pero abre una serie de problemas que deja sin solución:

1.– La Constitución Española garantiza la libertad religiosa. Por eso no puede obligarse a los ciudadanos a pronunciarse sobre su fe o sus creencias. El Artículo 16.2 de la Constitución establece que “nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”. Principio que contradice la LOCE al exigir a los padres que se manifiesten ante el hecho religioso, situación que ha motivado la reciente sentencia del Tribunal Superior de Cataluña, en la que se establece que la Administración no puede obligar a los ciudadanos a manifestar sus creencias en unos impresos de preinscripción para la planificación de las clases.

2.– El derecho de unos a recibir formación religiosa no puede convertirse en un deber para los demás. Por eso, en Alemania los alumnos que no quieren recibir Religión son declarados exentos, mientras que en Italia no existe alternativa a la asignatura de Religión. En España existen diversas sentencias del Tribunal Supremo que establecen que la alternativa a la Religión no puede tener contenidos aca-

démicos para no perjudicar, precisamente, a aquellos alumnos que opten por la asignatura de Religión que está basada en contenidos doctrinarios.

3.– Cómo evaluar una asignatura que es confesional y, por tanto, doctrinal y basada en la catequesis, con el resto de las asignaturas. La diferenciación del hecho religioso entre lo confesional –siguiendo por tanto un método basado en la catequesis y las verdades reveladas– y lo no confesional desde una perspectiva histórica y cultural plantea un grave problema de evaluación científica. La fe no es evaluable, los conocimientos académicos sí. Pero, si el escollo se plantea ya desde la misma área del hecho religioso al distinguir entre lo confesional y lo no confesional, qué decir del resto de las materias. No parece razonable que la nota de catequesis de Religión compute igual que las Matemáticas o la Filosofía. La Religión desde su contenido confesional no puede –ni podrá– ser nunca evaluada de manera objetiva y científica como el resto de las asignaturas, por la sencilla razón de que se basa en creencias que son subjetivas, y no sólo en conocimientos.

4.– Los profesores que imparten la asignatura de Religión. La asignatura de Religión será impartida por profesores contratados por el Estado, pero seleccionados por los obispos. Este hecho vulnera el principio de acceso a la función pública de acuerdo con el principio de libre concurrencia, basado en la capacidad y el mérito.

Por otro lado, en la selección de los profesores efectuada por los obispos se vulnera el derecho a la intimidad. Los medios de comunicación se han hecho eco de varios casos en los que profesores de Religión dejaron de serlo al no ser renovados sus nombramientos por los obispados correspondientes, por considerar incompatible con la función docente de la Religión que una profesora se casara por lo civil con un divorciado, o cómo otra profesora administrara su tiempo libre.

5.– La excesiva carga lectiva de la asignatura de Religión o del Hecho Religioso. Como es sabido, el Gobierno fija la carga horaria común para toda España en un 45% del tiempo en las CCAA con lengua propia y en un 55% en el resto. El Decreto que desarrolla la carga horaria común para toda España establece un total de 490 horas de Religión desde Primaria a Bachillerato, distribuidas del siguiente modo: 315 horas en Primaria, 105 en ESO y 70 en Bachillerato.

Esto significa que la Religión tiene muchas más horas que la asignatura de Geografía e Historia (300 horas), diez veces más que la Bio-

logía o la Geología (45 horas), seis veces más que la Ética y muchas más que las Ciencias Naturales o la Tecnología. En Primaria hay, por ejemplo, tres veces más horas de Religión (105 horas) que de Lengua extranjera (35 horas), y eso que es a las edades más tempranas donde resulta decisivo el conocimiento de idiomas.

¿Cuál es la salida a este laberinto de la asignatura de Religión? Desde mi punto de vista, la solución más razonable sería una Historia de las religiones entendida desde su vertiente cultural e histórica y, por tanto, aconfesional e impartida por profesores con la debida titulación académica, contratados y seleccionados de acuerdo con el principio de libre concurrencia de la función pública docente en base a su capacidad y mérito. La Historia de las religiones, al estar basada en conocimientos académicos, podrá ser evaluable con criterios similares a las restantes asignaturas.

Hoy, más que nunca, vivimos en un mundo global en el que la tolerancia y el respeto hacia otras culturas y otras religiones es el bálsamo de la convivencia. En este sentido, los dogmatismos y fundamentalismos resultan no sólo condenables, sino sumamente peligrosos para alcanzar una paz siempre amenazada. Por eso, una educación sin valores no es educación. Y esos valores –y enlace con el principio de mi intervención– deben basarse, fundamentalmente, en la defensa apasionada de los derechos humanos.

IV

FINANCIACIÓN, PLURALISMO Y CALIDAD DE ENSEÑANZA

Modelos de financiación: marco legal para propuestas alternativas

JOSÉ MANUEL OTERO NOVAS¹

TOTALITARISMO Y LIBERTAD

Significado y extensión de lo totalitario

Quiero señalar, para comenzar, que nos engañan si al hablar de financiación de la enseñanza o de cualquier problema educativo, se prescinde de la consideración de la propia filosofía de la vida. Los principios que las personas tienen, condicionan sus programas y soluciones en política educativa.

Las posiciones políticas podemos clasificarlas desde muchos puntos de vista; pero, consideradas desde la perspectiva de la autoridad y la libertad, las podemos dividir en totalitarias y liberales.

Está muy extendida la idea de que el totalitarismo pertenece a unas etapas históricas salvajes, felizmente superadas, al menos en Occidente. Se piensa que Hitler, Stalin y algunos otros dictadores, son el fin de un mundo aberrante, del cual nos sentimos ya muy ale-

¹ Licenciado en Derecho. Abogado del Estado desde 1967. Ministro de Educación desde abril de 1979 hasta septiembre de 1980. Responsable del Estatuto de Centros Escolares y de la puesta en funcionamiento de 930.000 nuevos puestos escolares públicos. Autor de libros profesionales jurídicos, de ensayo político y de numerosos artículos y conferencias en materias jurídicas o de pensamiento social. Miembro del Patronato de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU y del Jurado de Ciencias Sociales de los Premios Príncipe de Asturias.

gados. Es un grueso error que desorienta el diagnóstico y que nos lleva a equivocarnos en la acción.

La posición totalitaria es la de aquellos políticos que, además de gestionar los intereses colectivos de su pueblo, están convencidos de la superioridad de sus propias ideas, y por eso se consideran en el derecho, e incluso en el sagrado deber de ahorrar desde el poder las conciencias, los intereses y las actitudes de sus conciudadanos. El control que los Estados y dirigentes totalitarios ejercen, o quieren ejercer, sobre las comunidades y organizaciones no políticas, es uno de los medios para conseguir la influencia pretendida sobre las vidas personales de los súbditos. H. O. Ziegler define el estado totalitario por la ilimitación de competencias de que gozan el mando y el poder político². Pido al lector que retenga la definición que yo hago del totalitarismo porque, de ahora en adelante, cuando utilice en mi intervención la expresión “totalitarismo”, me estoy refiriendo a este concepto. Por favor, que nadie lo interprete en sentido peyorativo.

La totalitaria es una posición que ha existido siempre en la historia, que existe hoy y que yo creo que existirá hasta el fin de los tiempos. Y no es algo vergonzante, sino que cuenta con los máximos apoyos intelectuales. Son muchísimos los filósofos que comparten la filosofía totalitaria. Algunos de primera línea, como Platón o Hegel. Precisamente vía Platón, el pensamiento totalitario se hace un hueco dentro del pensamiento teológico, y por eso nos encontramos con tantos cristianos que se apuntaron con entusiasmo religioso a los totalitarismos fascistas y comunistas.

En virtud de ello, si bien yo tengo la firme convicción de que el totalitarismo es siempre malo para el ser humano –y nefasto cuando pasa de sus grados mínimos–, soy consciente de que es una entre las varias alternativas que conciben los hombres como convenientes para la sociedad, y nunca he utilizado la expresión como un insulto. Es un gran error, y dañino; pero nunca una estupidez.

Y no pensemos que la democracia nos inmuniza frente al totalitarismo, porque la democracia, en definitiva, no es sino una técnica de gobierno por las mayorías, y las mayorías, o los representantes de las mayorías, no se libran de la tentación de imponer a sus conciudadanos sus propias opiniones. Es una tentación muy humana, por-

² La frase de Ziegler figura en su obra *Autoritärer oder totaler Staat*, de 1932, citada por F.J. Conde en *Escritos y Fragmentos políticos*, I.E.P., Madrid, 1974.

que la naturaleza impulsa a unos hombres a dominar a otros; que ya se dio en la Revolución francesa, cuando se hablaba de “dictadura democrática”. Lo mismo ocurrió en la República española del 31 donde una parte de los españoles decide democráticamente excluir del juego político constitucional los ideales de más o menos media España.

Es muy conocido que la derecha española habló en 1936 de “dictadura republicana”³. Pero parece que todos queremos olvidar que ya antes la izquierda dentro de la República, se pronunciaba y además actuaba en análogo sentido, coherentemente con tales pronunciamientos. Unos aceptaban, según los casos, la dictadura personal sin más; otros sólo admitían la dictadura de partido.

Conceptos como los de verdad, virtud, justicia, progreso, solidaridad, salvación..., son utilizados para conducir a los pueblos como manadas de borregos, por los caminos que marcan unos líderes supuestamente infalibles. Con mucha mayor facilidad en las dictaduras, pero también en las democracias.

Por supuesto que entre las posiciones totalitarias y las liberales, hay muchos puntos intermedios y posiciones mixtas, no todo es blanco o negro; hay totalitarios suaves que repudian a los Stalin o Mao y rechazan ser calificados como tales, porque se sienten muy distintos a esos personajes; pero no porque su grado sea corto, dejan de participar de la concepción totalitaria; y existen asimismo líneas de pensamiento mixtas; pero, es importante señalar que, incluso en toda posición mixta, hay algo de totalitarismo, aún cuando sea un totalitarismo moderado; pues aunque sea en tono menor, aparece la creencia básica en el derecho a dirigir la vida de las personas según nuestros propios puntos de vista, que es, como hemos visto, la esencia del totalitarismo.

Lo liberal

Al otro lado del espectro político, frente al totalitarismo, está la doctrina liberal que, desde mi punto de vista y en este aspecto, es la posición cristiana⁴. Ésta considera que el hombre, la persona, las per-

³ Lo reconoce Ricardo de la Cierva en su *Historia General de España*, Planeta, Barcelona, 1979.

⁴ El liberalismo es producto de países y tiempos culturalmente cristianos; y arranca del énfasis puesto en un punto esencial del cristianismo, la libertad de la persona; marginando, o no dando igual importancia, al mandato de solidaridad, igualmente esencial en los Evangelios.

sonas, cada persona, es el centro del mundo, y con una dignidad por el mero hecho de serlo, que nadie puede ignorar; que piensa que el hombre es radicalmente libre, incluso para rebelarse contra Dios; que sostiene que todas las estructuras colectivas políticas y sociales, están al servicio del hombre, y nunca éste al servicio de las estructuras; que, —como dijo Francisco de Suárez en su época—, el Estado existe sólo para sus fines y, por consiguiente, desde la política no se puede manipular la vida privada de los ciudadanos.

La política ha de gestionar los intereses comunes, y ha de crear las condiciones que permitan y favorezcan que cada ciudadano, personalmente, desarrolle y decida su propia vida. Nada menos que esto, pero nada más que esto.

Yo, por supuesto, me pronuncio rotundamente en favor de la libertad. Libertad para acertar y progresar, pero también libertad para equivocarse y para ser infeliz. Porque sólo con libertad la vida del hombre es verdaderamente humana. Es falsa la felicidad del hombre robotizado, bien nutrido, con todas sus necesidades cubiertas y con sus actos programados, como describieron entre otros Huxley y Orwell.

La experiencia nos enseña que el dirigismo político de los espíritus, ha producido resultados desastrosos, a veces terribles; y que las utopías colectivistas, ni siquiera conducen a la satisfacción de las necesidades puramente materiales, sino a la miseria moral y material, como hemos llegado a descubrir. Pero aun cuando, en el mejor de los supuestos, los dirigismos y los constructivismos totalitarios, estuvieran siempre orientados en la mejor dirección, ello sería a costa del amor, del riesgo, de la reflexión, de la responsabilidad... En definitiva, de la libertad.

La libertad es una de las pocas cosas por las que merece la pena vivir, luchar, e incluso morir. Porque la libertad es, por una parte, un valor en sí mismo, pero es también un requisito para la conquista de otros valores. En muchas épocas se nos ha dicho que primero busquemos la justicia y el desarrollo, que ya vendrá después la libertad. Esta formulación, desde mi punto de vista, es un engaño. Es la justificación de los totalitarismos de todo tipo.

Sólo con libertad el hombre puede conocer los abusos y denunciarlos. Sólo con libertad el hombre puede defender individual y colectivamente sus intereses. Sólo con libertad el hombre puede conseguir decisiones colectivas de los políticos, respetuosas para con todos. Y cuando hay injusticias, es que la libertad real y efectiva no ha llegado a todas las personas. Entonces la solución no es suprimir la libertad para todos, sino al contrario, la solución tiene que ser extender

y profundizar en la libertad para que ésta, efectivamente, llegue a todos los hombres.

Yo creo que, en circunstancias normales, el hombre cuenta con un mínimo de libertad personal para ser responsable moralmente de muchos de sus actos, aunque ese grado de libertad, que coexiste con los estímulos internos o externos que en los animales “determinan” el acto, no sea el mismo en todos los hombres, ni siquiera en el mismo hombre en momentos o situaciones diversas.

Pero aquí no estoy razonando en términos de libertad moral humana, sino de libertad política. Y mi reflexión, es igualmente válida para quienes sostienen que el hombre está tan “determinado” en sus actos como cualquier animal. Porque la libertad política es la ausencia de factores coactivos por parte del Estado. Y mi pensamiento es que el Estado sólo debe ejercer la coacción sobre las personas, en un ámbito material limitado, y sólo respecto de los actos de los individuos con dimensión esencialmente social; sin que haya de añadir más factores condicionantes a la actuación del ser humano, sobre los muchos que éste ya tiene; sino que al contrario –como muy bien dice el art. 9 de nuestra Constitución–, entre sus misiones está la de remover aquellas limitaciones que condicionan las decisiones humanas, para intentar que el grado de factor “personal” –en la concepción determinista–, o “libre” según mi concepción, en la decisión de cada hombre, sea creciente. Cualquier otra posición política, aunque se practique con la mejor buena voluntad, aumenta la degradación y la animalidad del hombre, en vez de elevarlo.

Y, como consecuencia, cara a la política educativa, yo no le reconozco a ningún hombre en el poder, el derecho de formar las mentes de la juventud o de la población en general. Para mi, toda persona tiene derecho a elegir la educación que recibe, como reconoce la Declaración Universal de Derechos del Hombre en sus artículos 12 y 19; y mientras el hombre es niño, esa elección debe corresponder a sus padres, como también afirman el art. 26,3 de la misma Declaración Universal y el 7 de la Declaración de Derechos del Niño⁵.

⁵ La Declaración de Derechos del Hombre que cito, es naturalmente la aprobada por la ONU en su Asamblea General de 10 de Diciembre de 1948. La de Derechos del Niño, también la aprobó la ONU en su Asamblea de 20 de Noviembre de 1959. Ambas pueden leerse en múltiples textos, y entre ellos en el elaborado por la Comisión Nacional Española de cooperación con la UNESCO y editado por el Ministerio de Educación en Madrid en 1979, con el título *Declaraciones y pactos internacionales aprobados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)*.

Eficacia transformadora de la educación

Si me he referido aquí a las dos grandes concepciones políticas expuestas, es porque tienen una gran incidencia en el mundo educativo.

Sería pretencioso por mi parte querer dar una lección sobre la importancia de la educación. Baste con recordar que el hombre progresa, porque construye el presente partiendo de las experiencias y de los saberes acumulados por sus antepasados; y ese aporte de conocimientos a las generaciones sucesivas, se produce a través de la instrucción, que es uno de los componentes de la educación.

También sabemos que la educación es un medio de formación de la personalidad de los jóvenes, e igualmente de preparación profesional.

Las apuntadas son unas finalidades de gran trascendencia. Pero además de ello, la educación soporta una desgracia política; y es que, al mismo tiempo que estas finalidades, cumple otra de largo alcance social: es un instrumento de transformación de los individuos y las estructuras.

Porque la educación responde siempre a una concreta concepción antropológica o metafísica⁶. Trata de realizar el tipo de hombre y de sociedad deseable por cada uno. Según quien sea el profesor, se transmiten unos u otros valores y concepciones de la vida. Y ello en todo tipo de asignaturas y materias. Ningún maestro que se precie de serlo, niega a sus alumnos consejos o directrices, para que lleguen a pensar u obrar según aquellas pautas que el profesor considera las mejores. Unas veces lo hará con palabras, otras con su ejemplo. No existe la llamada “educación neutra”. Lo que en otros tiempos se conocía como educación “científica”, lo que ahora se llama educación “de calidad”, no es una educación neutra.

Utilicemos como caso de análisis el de la necesaria educación sexual. La educación sexual, y la sexualidad de las personas en general, es vista de maneras muy diversas por los seres humanos. Puede ser valorada como algo trascendental o trivial; como un fenómeno puramente natural o también como una cuestión moral; como vía de autosatisfacción individual o de integración con otros a través del amor;

⁶ Tomo esta frase de Teófilo González Vila, Profesor de Filosofía, gran cabeza, que aceptó colaborar conmigo como Jefe del Gabinete Técnico del Ministro de Educación.

ligada o no ligada a la procreación. Puede ser heterosexual, homosexual, bisexual... Frente a temas como la homosexualidad puede ser intolerante, tolerante, indiferente... Puede predicar la relación monógama, polígama, promiscua; pareja estable, pareja no estable; pareja vitalicia o no; con fidelidad o no, etc.

Hay multitud de posibles criterios sobre la sexualidad; y, ocurre que la mayoría de las personas, también entre las más cultas, tendemos a creer que nuestra concepción es la científica, correcta y normal.

So pretexto de cientifismo, cada profesor transmite honradamente a sus alumnos su propio criterio sobre la sexualidad. Un criterio que por consiguiente es parcial. Aunque transmitiera todas las ideas, seguiría siendo parcial, porque seguramente haría prevalecer las suyas sobre las demás. Pero imaginemos no obstante, que haya un profesor que consiga la asepsia total, que transmita todas las posibles concepciones sexuales a sus alumnos, y no se pronuncie ni indirectamente en favor de ninguna. Entonces, ese profesor transmitirá "neutralismo" en materia de sexualidad. Y el neutralismo es un valor humano tan específico como aquellos otros respecto de los cuales se quiere aislar. El neutralismo es una filosofía de la vida como otra cualquiera. La neutralidad es una posición vital e intelectual, ante otras posiciones humanas.

EL TOTALITARISMO EN LA EDUCACIÓN

El dirigismo estatista

Por esa trascendencia transformadora de la educación, es por lo que se han dado, y se siguen dando, en el mundo y en España, grandes batallas políticas en torno suyo. Porque a medio plazo, quien conquista y dirige el sistema educativo y la escuela⁷, puede cambiar al hombre, y por consiguiente puede cambiar la sociedad, pues los efectos transformadores de la educación, son lentos, pero

⁷ Sé que hoy día la escuela no es el único instrumento educativo, y que han surgido otros muy importantes, como la televisión. Pero la escuela, no sólo sigue siendo un factor de educación, sino que por su carácter programado, por los años de edad en que actúa sobre los formandos, por el número de horas que ocupa, y por la incidencia de las Comunidades a través de las cuales se hace operativa, sigue siendo un elemento esencial en la educación de las nuevas generaciones.

profundos y seguros. También por ello, todas las concepciones totalitarias que preconizan la dirección política de las vidas de los ciudadanos, han postulado el monopolio estatal de la enseñanza. Lo patrocinó Platón; lo consagró la Revolución Francesa con base en las ideas del *Emilio* de Rousseau; lo han sostenido todos los movimientos políticos marxistas.

En España se hizo famoso el lema del PSOE para la enseñanza, que rezaba “escuela pública, única, laica y autogestionaria”, con el que aun se presentaron al inicio de esta democracia⁸. Como consecuencia de esta concepción, la Segunda República Española, pese a ser dolorosamente consciente de que en España teníamos en 1931 escolarizado sólo al 50% de la población en etapa de enseñanza obligatoria, cerró por decreto prácticamente todos los colegios privados, especialmente los religiosos, y dejó a otros 500.000 o 600.000 alumnos más sin su centro.

Señalemos algunos textos ilustrativos de esta posición:

Para el periódico *El Socialista* (del PSOE), en su edición del 3 de Junio de 1931, la “escuela laica” no es algo puramente burgués, porque significa suprimir los “prejuicios” religiosos; en manos socialistas, la escuela laica es una escuela “de clase”, la única escuela “de clase” posible mientras no haya más maestros que sientan la lucha de clases⁹.

Álvaro de Albornoz en la sesión del Parlamento de 9 de octubre de 1931, al replicar a la derecha, que reclamaba libertad de enseñanza invocando su carácter de principio liberal, dijo: “La libertad de enseñanza no es ni ha sido un principio liberal (...) La bandera de la libertad de enseñanza no es sino una bandera clerical”, y citando a Condorcet, añadió que sólo existe el derecho a enseñar “verdades”.

El Sr. Llopis, del PSOE, que fue Director General de Enseñanza durante el primer bienio republicano, escribiendo en *El Socialista* de 5 de junio de 1931, señala que la escuela es “uno de los asuntos que el Estado debe absorber”, y que la escuela ha de ser “un servicio nacional, igual, única, indivisible”.

⁸ Aun dentro de esta Democracia, y durante mucho tiempo, las Resoluciones sobre Educación de los Congresos del PSOE, han venido siendo un modo de parafrasear el viejo eslogan. Así, por ejemplo, en el Congreso 28, páginas 157 y siguientes de sus Resoluciones. O en el 29, página 276, donde se va sustituyendo la escuela pública-única, por un sistema en que la escuela privada sea “elemento de un servicio público de la educación... gestionado con la intervención de los miembros de la comunidad escolar”.

⁹ La referencia de *El Socialista* la hace el asimismo socialista Mariano Pérez Galán en *La enseñanza en la Segunda República*, Edicusa, Madrid, 1977, pág. 67.

Y así podríamos seguir espigando citas demostrativas de la concepción estatista, unificadora y dogmática que de la escuela tenían las izquierdas republicanas. Aunque dentro de ella se contemplan dos grados distintos: el negativo y más débil de quienes, con sinceridad o sin ella, sólo manifiestan querer eliminar en la enseñanza una concepción –singularmente la católica–, que les parece errónea y perjudicial; y la más fuerte de aquellos otros que, además de eliminar ese sistema de valores adversos, confiesan pretender sustituirlo, antes o después, por el propio de su ideología particular.

También Franco participó de esta tendencia, pues por razón de los orígenes totalitarios de su régimen, todavía en la Ley General de Educación de 1970, se puede leer en su artículo 1º, que la educación es un servicio público, para formar a la juventud en los valores concretos que les parecían los mejores a los dirigentes de aquel régimen¹⁰; aunque no es menos cierto que por razón de otras influencias, el régimen de Franco tuvo una política educativa en buena medida contradictoria.

El problema religioso y la libertad de enseñanza

Al igual que los demás países de Europa, España comienza su Edad Moderna con una Monarquía de tipo absoluto, confesional y que pretende establecer la unidad religiosa de sus súbditos. La Religión oficial española fue la Católica, y ello produce como consecuencia, que la enseñanza estuviera profundamente influida por la Iglesia. Hasta que llega la crisis del “Ancien Régime” y, al desaparecer la coerción confesional del Estado, todas aquellas personas que no comulgan con la Religión hasta entonces oficial y bastantes incluso de quienes siguen siendo creyentes, reaccionan entonces contra el predominio docente de la Iglesia y, por supuesto también, contra sus abusos.

El fenómeno, con mayor o menor virulencia en la reacción y, algo más pronto o algo más tarde, es el mismo que podemos estudiar en la historia de otras naciones. No es original. Ni carece de lógica. Pero es

¹⁰ Dice el art. 1 de la Ley General de Educación, Ley 14/1970 de 4 de Agosto: “ Son fines de la educación (...): la formación humana integral, el desarrollo armónico de la personalidad y la preparación para el ejercicio responsable de la libertad, inspirados en el concepto cristiano de la vida y en la tradición y cultura patrias; la integración y promoción social y el fomento del espíritu de convivencia; todo ello de conformidad con lo establecido en los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino”. Ideas y conceptos que, en todo o en parte, para algunos o muchos son óptimas, pero cuya “imposición” en el sistema educativo, es en todo caso totalitaria.

lo que envenena los sistemas educativos contemporáneos y lo que produce esa anomalía de que en ciertos estados democráticos, entre ellos el nuestro, se sigan manteniendo sustanciales restricciones a la libertad de enseñanza, que curiosamente no se aplican en otros muchos sectores de la vida social e incluso intelectual o cultural.

Importa por ello romper el púdico velo con el que a veces queremos encubrir la situación, y poner ese problema al descubierto y a la vista, para poder razonar sobre él. Y dejarnos de torcidas explicaciones para unas políticas que, en otro caso, son incomprensibles.

Nuestro Antiguo Régimen empieza a ser superado con la Constitución de Cádiz pero, por los vaivenes provocados por las consecuencias de las guerras napoleónicas, no llega a un punto cenital hasta la Revolución “Gloriosa”, que destrona a Isabel II y que da lugar a la Constitución de 1868, en cuyos artículos 5, 6 y 24, recogiendo los propósitos manifestados en el programa revolucionario, se establece y marcan los contornos de la libertad de enseñanza, que no admite más limitaciones que las de la higiene y moralidad; con criterio liberal corta con la confesionalidad anterior, pero también evita la tentación vengativa de privar de libertad a quien antes se aprovechó de su ausencia.

La libertad fue mermando el poder e influencia de la Iglesia, pero no impidió que muchísimos españoles siguieran siendo católicos. Y ello unido a que, en fases sucesivas, se volvió a políticas que a veces apoyaban a la Iglesia, desatando unas pasiones contrarias a lo católico, que serían increíbles si no estuvieran documentadas por la historia, y si no viéramos aun muchos de los rescoldos de aquel fuego. El odio a la religión es con frecuencia tan visceral que seguramente no hay nada que se asemeje más al fanatismo religioso, que el anticlericalismo militante.

Citaré aquí palabras de Azaña, teóricamente un liberal, literalmente expresadas en el Congreso de los Diputados el 13 de Octubre de 1931¹¹:

“...La otra salvedad terminante, que va a disgustar a los liberales, es ésta: en ningún momento, bajo ninguna condición, en ningún tiempo, ni mi Partido ni yo, en su nombre, suscribiremos una cláusula legislativa en virtud de la cual siga entregado a las órdenes

¹¹ Leo las frases de Azaña en sus Diarios recogidos en *Memorias Políticas y de guerra*, Ed. Río Saja, Madrid, 1976. Curiosamente esta doctrina Azaña, es en esencia la misma que figura en las Circulares del reaccionario Orovio al comienzo de la Restauración canovista, al decir que no se deben permitir enseñanzas de “doctrinas contra dogmas que son la verdad social en España”.

religiosas el servicio de la enseñanza. Eso jamás. Yo lo siento mucho; pero ésta es la verdadera defensa de la República (...) Pues yo digo que, en el orden de las ciencias morales y políticas, la obligación de los órdenes religiosos católicos, en virtud de su dogma, es enseñar todo lo que es contrario a los principios en que se funda el Estado moderno...”(Grandes aplausos)

Volviendo a las consideraciones iniciales de mi exposición, debo comprender que las personas de convicciones totalitarias, aquellas que consideran que tienen el derecho de imponer a los demás la “salvación” de acuerdo con las propias ideas, si resulta que no creen en la trascendencia, quieren eliminar a la Iglesia Católica y a cualquier otra religión, prohibiendo sus actividades, y si preciso es, persiguiendo a sus miembros. Yo lo lamento, como deploro conductas similares contra judíos o comunistas, pero no puedo dejar de apreciar coherencia, en aquellos totalitarios adversos a lo cristiano, que han pretendido exterminar a la Iglesia.

También comprendo a personas liberales que, en un país como España, han estado preocupadas porque la libertad de enseñanza, dada la situación de *cuasi* monopolio que la Iglesia tuvo durante mucho tiempo –ya lejano–, podía facilitar, en la práctica, un dominio abusivo de los centros católicos, aprovechando la ventaja adquirida.

Cara a esta última preocupación, es imprescindible no sólo consagrar y reafirmar la libertad de todos, sino al mismo tiempo, crear las condiciones que permitan una posibilidad efectiva de opción a los ciudadanos, para evitar que quienes no deseen recibir enseñanza en centros de la Iglesia, tengan que aceptarla por falta de otras ofertas. Y porque yo lo creo así, en mi etapa de responsable de la Educación, no sólo promoví la aprobación de la ley que consagró la libertad de enseñanza (Estatuto de Centros Escolares –LOECE–), sino que puse en marcha un número enorme de nuevos centros públicos, para que nadie tuviese que asistir a un centro privado por falta de oferta alternativa. Me propuse que existieran más plazas en centros públicos de las que se demandaban, para asegurar que realmente existía libertad de elección, y tuve la satisfacción de abandonar el Ministerio con ese pequeño exceso conseguido. Un exceso concretamente de 500.000 plazas¹².

¹² El Notario de Madrid y Académico de Bellas Artes, José Luis Alvarez Alvarez, varias veces Ministro con UCD, era Presidente de la Comisión de Educación del Congreso, colaborando con el Ministerio en temas importantes como el del Estatuto de Centros. Qui-

Pero así garantizadas esas condiciones de equilibrio, ya no puedo comprender que una persona mínimamente liberal, o democrata en el sentido occidental y contemporáneo de la expresión, aunque sea atea o agnóstica, quiera impedir o menoscabar el derecho de la Iglesia a enseñar a las gentes que deseen acudir a sus centros, en igualdad de condiciones con cualquiera otra organización.

La posición “azañista”, que ha sido la oficialmente asumida por las izquierdas en la República, e incluso parcialmente en la propia Constitución de aquel Régimen, tiene los mismos fundamentos que han justificado la existencia de la Inquisición o la censura, esto es, la supuesta obligación que tiene el poder, de impedir la divulgación de aquellas opiniones que, a su juicio, sean erróneas o perniciosas.

Es exactamente la filosofía contraria a la que inspiró la Revolución de 1868, que autorizaba enseñar incluso aquello que para los dirigentes pudiera ser considerado como error, sin más límites que los determinados por la higiene y la moral; y es asimismo la contraria a la que hoy tenemos consagrada en España, donde es legalmente posible enseñar lo que cada uno crea acertado, aunque no lo fuere, siempre que se respeten los principios democráticos de convivencia y los derechos y libertades fundamentales, o no se atente contra el Código Penal.

Parece elemental dentro de un sistema democrático, que si gobierna un creyente o un hombre de derechas, no impida que haya gentes que propaguen y enseñen el agnosticismo, o el socialismo; y a la inversa, que si gobierna un ateo o un hombre de izquierdas, acepte que otros ciudadanos traten de difundir sus ideas religiosas, o políticamente derechistas.

Resulta elemental; pero ni fue así en la Segunda República, ni aun hoy, cuando hemos avanzado mucho, hemos llegado a que sea así, según veremos.

Ni tampoco ha sido así en el tiempo intermedio entre la Segunda República y la presente democracia. Porque, haciendo buena aquella imagen de que los españoles andamos siempre con un cirio cerca del cura, una vez para seguirle reverentemente y otra para romperlo en sus espaldas, el Régimen de Franco, que partía de la “verdad católica”, aplicó puramente la doctrina Azaña, pero naturalmente de acuerdo con su

zá por ese conocimiento especial del tema, escribió en un artículo publicado en ABC del día 22.7.1997, que, durante mi mandato, por primera vez tuvimos una oferta de plazas educativas superior a la posible demanda.

doctrina oficial, que ya era distinta. Y así dijo en el art. 1 de la Ley General de Educación de 1970, que los fines de la educación están “inspirados en el concepto cristiano de la vida”, imponiendo esa concepción, indudablemente buena para los católicos, a muchos españoles que no la consideraban conveniente o acertada¹³.

LA EDUCACIÓN EN LA ACTUAL DEMOCRACIA ESPAÑOLA

La Constitución

A la muerte de Franco, quienes ocupamos el poder quisimos evitar la ya centenaria tradición española de imponer al pueblo y a los demás nuestra Constitución ideal, y entonces propusimos el consenso constitucional. Un consenso que fue posible, porque el franquismo estaba más o menos agotado y por consiguiente era reconducible y, por otra parte, porque el marxismo ya no era el de 1930, sino que se presentaba gradualista, aceptando el método democrático para llegar a implantar el socialismo, de acuerdo con las tesis de Gramsci, contenidas principalmente en sus famosos *Cuadernos desde la cárcel* y ampliamente difundidas después de la Segunda Guerra Mundial.

Haciendo un resumen de lo esencial del pensamiento gramsciano para este trabajo, podríamos seleccionar las siguientes tesis: por una parte, que en Occidente era imposible la vía insurreccional del proletariado para llegar al socialismo y había que aceptar el método democrático occidental para alcanzarlo; segundo, que en Rusia, Lenin, conquistando el Estado pudo dominarlo todo porque Rusia no tenía sociedad autónoma y desarrollada; pero que, en Occidente, era necesario conquistar el Estado y conquistar también la sociedad; tercero, a pesar de que para Gramsci también la Iglesia era el gran enemigo, dice que a la Iglesia no hay que atacarla, sino infiltrarla; cuarto, señala que hay que situar intelectuales orgánicos en todos los medios de la educación y la cultura, para que al final la sociedad esté impregnada de socialismo, y caiga en manos marxistas.

¹³ Podríamos citar textos franquistas anteriores más exigentes, en esa línea de imposición de lo católico. Aunque entonces también deberíamos apostillar que, en la realidad, al menos en la etapa que yo viví con madurez, había grados de tolerancia bastante amplios en relación con aquellos rigores proclamados; y recordar que, al final del Régimen, el marxismo estaba pacíficamente instalado en la Universidad.

Pero no quiero dejar de mencionar una quinta idea de gran importancia a los efectos de mi exposición y que destaco separadamente. Gramsci mantiene que la conquista cultural, imprescindible para llegar al socialismo efectivo, pasa necesariamente por una primera fase que consiste en la neutralización de los valores culturales adversos.

La influencia de su pensamiento fue especialmente significativa en materia de educación, campo en el que se enfrentaron dos concepciones. Por una parte la marxista gramsciana, gradualista; y por otra, la liberal. No apareció ninguna otra en el debate constitucional de la materia educativa. Y habrá que anotar que la Iglesia católica, apostó claramente por la posición liberal.

Con lo cual no quiero decir que el consenso educativo fuera fácil. No fue fácil, porque el pensamiento marxista, aunque entonces ya moderado en la estrategia por la filosofía de Gramsci, sin embargo es un pensamiento esencialmente totalitario –insisto en que hablo de lo totalitario en el sentido expuesto al comienzo de mi exposición–, y por tanto, radicalmente incompatible con el liberal.

Y por eso la redacción del artículo 27 de la Constitución, fue francamente conflictiva. Fue lo más problemático de la Constitución. Los lectores seguramente recordarán que el artículo 27 provocó la ruptura de las negociaciones, la retirada del Partido Socialista del debate constitucional, la vuelta de dicho Partido al mismo a condición de aparcar el artículo 27 y, al final, la aprobación del artículo 27 con unas ciertas ambigüedades. Pero lo cierto es que, pese a todo, se llegó al acuerdo.

Desde mi punto de vista, el artículo 27 de la Constitución es un artículo esencialmente antitotalitario y de carácter liberal. Se proclama la libertad de enseñanza; se reconoce que cualquier persona física o jurídica tiene el derecho de crear centros y de dirigir centros; es, por tanto, un derecho que no lo concede el Gobierno o el Parlamento o el Estado, ni siquiera lo concede la Constitución; la Constitución lo *reconoce*; es un derecho preconstitucional; también, se reconoce el derecho a elegir todo tipo de enseñanza moral o religiosa, la que cada uno desee. Y, además de ello –contrariando a la Ley General de Educación de 1970 y a los programas marxistas–, se abstiene de señalar que haya de transmitirse o formar a la juventud en determinados valores; la Constitución tan sólo dice que la enseñanza ha de “respetar” algunos valores constitucionales, sin ordenar que se promuevan activamente. Por otra parte, el derecho a elegir educación es concebido como un derecho individual de la persona, de tal manera que ninguna mayoría, ni de políticos, ni de padres, ni de cen-

tros, ni de profesores, puede privar a un ciudadano de su derecho a elegir educación, aunque ese ciudadano esté solo y esté contra todos.

El Estatuto de Centros escolares de 1980 (LOECE)

Aprobada la Constitución, yo cesé como Ministro de la Presidencia para hacerme cargo del Ministerio de Educación. Teníamos que desarrollar el art. 27 de la Constitución. Con mi inercia de consenso en los años anteriores de la Transición, quise llegar en tema tan básico para la convivencia, a un acuerdo en el desarrollo del art. 27 absolutamente con todas las fuerzas políticas, pero por mucho que lo intenté, explorando incluso vías diferentes dentro de cada partido, no fue posible. No lo fue, porque a la hora de concretar, afloraban las dos grandes concepciones políticas antagónicas. Por una parte la concepción liberal, ahora reforzada con el apoyo de la Constitución, según la cual la oferta educativa tenía que adaptarse a lo que la sociedad quisiera. Y por otra, la concepción “totalitaria”, reclamando que el sistema educativo habría de transmitir determinados valores o, cuando menos –primera fase gramsciana–, eliminar valores adversos.

El PSOE y el Partido Comunista ya admitían en ese momento, a diferencia de lo que sostuvieron en la II República, la existencia de centros docentes privados; pero se oponían radicalmente a que estos centros privados tuvieran ideario o carácter propio. Ellos querían que los centros públicos y los posibles centros privados, fueran todos exactamente del mismo modelo educativo¹⁴. Es decir, ellos, de su viejo lema “escuela pública, única, laica y autogestionaria”, habían renunciado a la escuela necesariamente pública, pero no a la necesariamente única. Admitían la empresa mercantil, privada, dedicada a la enseñanza; pero no la libertad de enseñanza.

¹⁴ Todavía después de la aprobación del Estatuto de Centros, en el 29 Congreso del PSOE en 1981, pág. 176 de sus Resoluciones se lee: “La posición del PSOE... consiste en oponer... frente a la concepción del centro educativo subvencionado como una empresa de libre mercado, la de tales centros como elementos de un servicio público de educación, no controlados por el Estado, sino gestionados con la intervención de los miembros de la comunidad escolar. De ahí nuestra exigencia de un trato específico para los centros escolares sostenidos con fondos públicos...” Querían unos centros privados subvencionados iguales a los públicos. Y luego lo hicieron así, salvo que por efecto de la Sentencia del TC sobre el Estatuto de Centros, hubieron de admitir el Ideario como posible.

Llegaron a aceptar la libertad de empresa en el terreno educativo; pero no la libertad ideológica. Aun admitiendo que para la libertad es esencial el respeto del pluralismo, ellos se tranquilizaban diciendo que respetaban un llamado “pluralismo interno”, pero bajo una fórmula única, que era la por ellos deseada, y sin posibles variantes para quienes anhelaran otra.

Mi exposición necesita hacer aquí y ahora un comentario sobre ese “pluralismo interno”, para poder seguir el hilo del discurso.

El pluralismo interno, o *intrapluralismo*, es aquella fórmula educativa en cuya virtud, en cada centro escolar se imparte la educación con todos los enfoques filosóficos y pedagógicos posibles, de tal manera que esos diferentes enfoques se compensan entre sí. Al alumno se le ofrecen todos, sin sugerírsele ningún camino. Esa es la enseñanza internamente pluralista.

La fórmula, como fácilmente se puede comprender, probablemente tiene mucho de utopía para llegar a ser auténtica; ya que se necesitaría que en cada centro hubiera profesores de absolutamente todas las tendencias filosóficas y pedagógicas; y, se necesitaría además, hacer un reparto ponderado de tiempos, sectores e influencias, entre todos los profesores de todas las tendencias y asignaturas.

Pero en cualquier caso, lo que no cabe duda es que quien quiera para sí o para sus hijos enseñanza internamente pluralista, en un sistema respetuoso con los derechos humanos, tiene perfecto derecho a exigirla.

Lo que ocurre es que hay otros ciudadanos que no quieren enseñanza internamente pluralista, sino que pretenden centros internamente homogéneos con carácter propio. Hay gentes que desean estos centros por razones psicopedagógicas, porque creen que a los chicos hay que educarles sin contradicciones, con un sólo enfoque, aunque sin dogmatismos, para que luego, cuando sean mayores, decidan por cuál de los enfoques se orientan.

Y hay otras personas que prefieren también los centros internamente homogéneos por razones filosóficas. Son aquellos que quieren transmitir a sus hijos los valores que a ellos les parecen mejores. Todas estas personas, unas y otras, por las mismas razones y fundamentos que las que desean centros internamente pluralistas, tienen asimismo perfecto derecho a exigir el tipo de centros educativos de su preferencia. Si en la sociedad hay ciudadanos que piden ambos tipos de centros, los dos deben coexistir. Nadie puede privar a los demás de su derecho democrático a elegir. Quien quiera

que el Estado imponga un único modelo a toda la sociedad, por una parte incurre en el ridículo de considerarse en posesión de la verdad pero, por otra, piensa que tiene el derecho a dirigir la vida personal de sus conciudadanos. Es el despotismo ilustrado, fundamento de todas las dictaduras y de todos los totalitarismos.

Esta última postura, la de imposición a todos de un único modelo, dicho con todos los respetos, fue la unitariamente mantenida por los Partidos Socialista y Comunista, cuando a mí me tocó llevar al Parlamento el Estatuto de Centros Escolares en 1979 y 1980.

Por supuesto que ni el Partido Socialista ni el Comunista son irracionales; y aunque la tesis del pluralismo interno era para ellos una exigencia de implantación de su modelo de sociedad, no dejaron de exponer otros argumentos, que pudieran presentarse ante el resto de la sociedad.

Dijeron –coincidiendo curiosamente ambos partidos– que admitir centros docentes homogéneos o con carácter propio equivalía a crear en España “islas incomunicadas” y a reproducir las “dos Españas”. A mí me resultaba curioso que, en aquellos momentos en que aun estábamos consolidando la Transición, socialistas y comunistas me dieran, para negar la libertad de enseñanza, los mismos argumentos, y aun con las mismas expresiones, que el franquismo utilizaba para negar la libertad de prensa, la de partidos, la de sindicatos. Y hube de recordarles que no se es libre cuando no se es libre para todo, porque la libertad es indivisible, y que si todos estábamos de acuerdo en asumir los riesgos de división que supone la libertad de prensa, de partidos y de sindicatos, ¿porqué no la de enseñanza?

Señalé también que, si el pluralismo interno como fórmula obligatoria y general respetara la libertad, por lo mismo podríamos y deberíamos establecer un Partido Único internamente pluralista, un Sindicato Único internamente pluralista y una Cadena de Prensa Única internamente pluralista. Con lo cual podríamos anular la Transición y reimplantar el Movimiento Nacional, con la única diferencia de tener contenido más amplio; o, asumir el modelo soviético, también con más extensión de elementos admisibles. Era un argumento propio de concepciones dictatoriales; aunque yo insisto en que creo que ese argumento era una construcción hacia fuera para no confesar fuera de sus ámbitos, el verdadero sentido filosófico o ideológico de su exigencia.

Con una gran virulencia, que puede leerse en las Actas Parlamentarias, se opusieron terminantemente a que pudieran existir

centros privados internamente homogéneos. Ellos exigían que todos los centros fueran internamente pluralistas, como modelo único. Aunque debo advertir que no pidieron en ningún momento que los centros docentes enseñaran socialismo. Querían que fueran internamente pluralistas y neutrales; es decir, pretendieron la neutralización de los valores culturales adversos, primera fase del marxismo gramsciano¹⁵.

Por si alguien tuviera alguna duda sobre esta interpretación, lean lo que ellos dijeron en los debates del Estatuto de Centros Escolares, en el Congreso y en el Senado¹⁶, donde se pronunciaron con absoluta claridad: explicaron que su pretensión al querer impedir centros internamente homogéneos, era evitar que se transmitan determinados valores, para ellos vituperables –y si verdaderamente fueran como a veces los describían, también para mí–, y singular o especialmente los valores culturales cristianos.

No podían dejar de reconocer que la libertad que se establecía en el Estatuto de Centros, era para todo tipo de personas y de idearios, pero se negaban a aceptar ese sistema de libertad, porque creían que llevaría a un predominio de idearios cristianos, especialmente sostenidos por órdenes religiosas, y que con ello se “reproduciría” un tipo de educación con el que ellos querían acabar, por entender que aseguraba la “dominación” de unas ideas. Alguno de ellos llegó a decir que, en aquellos momentos de secularización y crisis de vocaciones en que las órdenes religiosas se iban quedando “en cuadro”, si se otorgaba el derecho a establecer centros con ideario efectivo, los colegios de la Iglesia podrían seguir manteniendo el “carácter propio” religioso, aunque ya apenas contaran con frailes o monjas¹⁷.

¹⁵ Posteriormente en 1990, la LOGSE, Ley Orgánica 1/1990, con su terminología rebuscada, establece en los artículos 1 y 2 la enseñanza de valores. Aunque probablemente son valores de aceptación generalizada. Cabría, no obstante, preguntarse si después de las leyes de neutralidad axiológica de Maraval –LODE–, no estarían pensando ya en 1990 en iniciar sin problemas, mediante conceptos no alarmantes, la segunda fase gramsciana.

¹⁶ Los debates parlamentarios de Congreso y Senado, además de en los Boletines y Diarios de Sesiones de las Cámaras, obran recopilados en el Volumen titulado *Estatuto de Centros Escolares. Trabajos parlamentarios*, publicado por las Cortes Generales, Madrid, 1981.

¹⁷ Las posiciones de la izquierda sobre estos puntos, constan muy abundantemente expuestas en el Parlamento con motivo del debate del Estatuto de Centros, y también en el recurso que presentaron ante el TC contra aquella Ley.

Repetían sustancialmente en 1980, las mismas tesis antiliberales expresadas en *El Socialista* de 3 de Junio de 1931, antes citadas¹⁸.

Coherentemente, como no consiguieron este objetivo, en mayo de 1980, el Partido Socialista presentó una moción de censura contra Adolfo Suárez, entonces Presidente del Gobierno y, en el texto escrito de esa moción, se citaba como argumento para presentarla, al Estatuto de Centros Escolares que, según ellos, con esa política de permitir la existencia de centros privados con carácter propio, rompía el consenso constitucional.

Por nuestra parte, no creo que por acabar imponiendo el criterio de nuestra mayoría –apoyaron a UCD el PNV, CIU y AP–, cayéramos en el vicio de la dictadura democrática que yo repudio, porque lo que establecimos en el Estatuto fue la libertad para todos sin favoritismos para nadie. Consagramos el derecho a existir de centros públicos y centros privados, prometiendo, como ya estábamos cumpliendo, que concluiríamos una red pública muy amplia, para asegurar que nadie tuviera que ir a los centros privados por necesidad. Los centros privados podían ser tanto internamente pluralistas como internamente homogéneos. Estos últimos (los homogéneos o con carácter propio), podían serlo absolutamente de todas las tendencias y de todas las filosofías, sin más límite que el respeto a los principios constitucionales. Y por otra parte, en este Estatuto establecimos que todos los alumnos que pudieran recibir ayudas financieras del Estado, serían ayudados con independencia del tipo de centro que eligieran para estudiar, de tal manera que por razones de elección ideológica, no había ni una peseta de ventaja para unos, ni una peseta de desventaja para otros.

Con cierta aparatosidad, el Partido Socialista recurrió contra el Estatuto de Centros ante el Tribunal Constitucional, y este confirmó nuestra posición¹⁹. No solamente declaró que los centros homogé-

¹⁸ Y, casualmente, las repitieron en el Senado otro 3 de Junio de 1980, como se ve en el Diario de Sesiones de esa fecha, página 2693. Incluso se asociaron a esas tesis, centrándose en el deseo de impedir la enseñanza homogénea desde una perspectiva cristiana, personas como el Sr. Arbeloa, que entonces era sacerdote y socialista (véanse páginas 2647 a 2650 del mismo Diario de Sesiones), y el Sr. Pons que llegó al socialismo vía democracia cristiana (véanse páginas 2650 y 2651 de dicho Diario). Y podríamos seguir espigando otras muchas análogas ese día y otros próximos.

¹⁹ De los 23 motivos de impugnación que contenía el recurso del PSOE –cito de memoria–, sólo 3 fueron aceptados. Pero se referían a temas técnicos y secundarios, como

neos internamente pluralistas son constitucionales, sino que dijo que la tesis contraria mantenida por el PSOE y el PC era la inconstitucional; porque si se impide la existencia de centros privados con carácter propio, se elimina el derecho de los ciudadanos españoles a elegir el tipo de educación.

Aún añadió el TC que, en los centros con ideario, los profesores están obligados a respetarlo dentro y fuera del aula. Y que el pluralismo interno no es constitucional en los centros públicos, porque el Estado, según nuestra Constitución, no puede pretender adoctrinar a la juventud; sin que valga decir que en los centros internamente pluralistas, la neutralidad se consigue por compensación de enfoques diversos ya que, según el TC, la neutralidad del Estado tiene que traducirse asignatura por asignatura. Salvo en las de formación religiosa y moral porque son de libre elección.

El Estatuto de Centros que a mi me costó precios increíbles en democracia, tuvo una vida muy corta, sólo cinco años, porque lo derogó rápidamente el Partido Socialista cuando ganó las elecciones. No obstante lo cual, estoy muy satisfecho del esfuerzo realizado para su promulgación, porque gracias a ese planteamiento claro de las cuestiones, no se hurtó al Tribunal Constitucional la posibilidad de pronunciarse y dictó una sentencia favorable a la libertad de la enseñanza que condicionó en alguna medida el desarrollo posterior de las cosas.

Y así, cuando el Partido Socialista gana las elecciones en 1981, se ocupa naturalmente en derogar el Estatuto de Centros Escolares, la LOECE. Aprueba la LODE, pero como consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Centros, no tiene más remedio que admitir la posible existencia de centros privados con ideario o carácter propio²⁰.

La LODE socialista, una aplicación gramsciana

El Partido Socialista, por supuesto, es respetuoso con la Constitución y con las sentencias del Tribunal Constitucional. Pero naturalmen-

cuál debería ser el rango formal de algunas normas de desarrollo, o que las Asociaciones de Padres podrían ser múltiples (en mi proyecto no figuraba la asociación única, que se introdujo en el debate parlamentario). Fue la Sentencia del TC 5/1981 de 13 de Febrero.

²⁰ Artículo 22,1 de la Ley Orgánica 8/1985 de 3 de Julio, LODE.

te, como todo Partido político que se precie, trata de compatibilizar ese respeto, con la aplicación de su ideario, en la mayor medida posible; un ideario con raíces totalitarias, en el sentido de la expresión que yo he precisado al comienzo.

En sus documentos de estos últimos tiempos²¹, el Partido Socialista sigue diciendo que la educación es un instrumento de transformación social; que es un servicio público; que tiene como finalidad formar a la juventud en la primacía de los valores colectivos; que es un instrumento privilegiado para prosperar hacia una sociedad “igualitaria y avanzada”. Es decir, el Partido Socialista ha vuelto al esquema doctrinal educativo del franquismo, a la misma concepción utilizadora del sistema de enseñanza, para formar a la juventud en los criterios considerados óptimos por los gobernantes del momento, como dijera el art. 1 de la Ley General de Educación de 1970 aunque, naturalmente, con otras orientaciones en su dirigismo.

Supongo que no necesitaré aclarar que yo no estoy en contra de la enseñanza de valores, ni de la transmisión de valores en la enseñanza. Pero de lo que no soy partidario, es de que se transmitan a todos los valores que quiera el conductor o los conductores de turno; sino los valores que cada uno elija, no los que seleccionen los políticos.

Así llegamos al contenido de la la LODE en la cual, aunque el Partido Socialista y el Gobierno de entonces admiten los centros públicos y privados, incluso los privados con ideario, realizan una labor inteligente, porque aprovechando las ambigüedades del art. 27 de la Constitución, establecen un régimen peculiar para los centros financiados con fondos públicos. Con la particularidad de que los centros financiados con fondos públicos atienden a más del 95% de la población escolar española, con lo cual el régimen teóricamente singular es, en la práctica, el general.

Según la LODE –que al día de hoy permanece intocada –, en estos centros financiados con fondos públicos, los profesores se seleccionan “atendiendo básicamente a los principios de mérito y de capacidad”²².

²¹ Utilizo para decirlo Resoluciones de Congresos: del 28º, de Junio de 1979, páginas 157-159; del Extraordinario de Septiembre 1979, página 14; del 29º, de 1981, página 275; del 30º, de 1984, págs.64 y 65; del 33º, de 1994, página 161. Programas electorales, como el del 82, págs. 23 y 24; o el de 86-90, páginas 16, 60 y 61. Y la LODE.

²² Así se expresa en el artículo 60,2 de la LODE, Ley Orgánica 8/1985 de 3 de Julio. Y se confirma lógicamente en el art. 26,3 del Reglamento de Conciertos aprobado por Real Decreto 2377/1985 de 18 de Diciembre. Lo cual ha sido respetado y reiterado por la LOPEG.

Imaginemos un centro privado de ideario o carácter agnóstico, que tiene una vacante para profesor de filosofía; a esa vacante se presentan dos candidatos, uno agnóstico, de acuerdo con el ideario del centro y otro jomeinista, imbuido de un ideal de fundamentalismo religioso, contrario a dicho ideario; los dos tienen la misma preparación e igualdad en cualquier otro requisito señalado para la provisión de la plaza, pero el jomeinista tiene seis meses más de antigüedad; entonces ese centro agnóstico le tiene que dar la plaza de filosofía al profesor jomeinista quien transmitirá en el centro, inevitablemente, valores distintos y contrarios a los del ideario que motiva su creación. Es decir, el esquema de la LODE conduce a una composición vital, doctrinal o ideológica, aleatoria o variopinta, sin correspondencia con el ideario del centro que haya querido establecer y ofrecer un “carácter propio”.

Por otra parte, los alumnos no pueden elegir centro libremente, ni ser admitidos o rechazados por razón de su concordancia o discrepancia ideológica con el ideario o carácter propio del centro²³, sino prioritariamente por proximidad domiciliaria y por renta²⁴, de tal manera que los alumnos también son variopintos en relación con

²³ El factor ideológico no puede tenerse en cuenta, según dispone el art. 5 del Real Decreto 2375/1985 de 18 de diciembre sobre criterios de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos.

²⁴ Los criterios selectivos de proximidad domiciliaria y renta, que yo también tomé en consideración en su día junto con el de la previa existencia de otros miembros de la misma familia, resultan muy difíciles de justificar, salvo como modo de quebrantar la posible homogeneidad interna de los centros.

La proximidad domiciliaria, cabría aceptarla respecto de centros neutros, pero no para aquellos que tienen carácter propio o ideario, porque provoca el contrasentido de que un alumno japonés que desee estudiar en centro de cultura oriental, tenga que ir al colegio más próximo, de tendencia germánica, mientras que el germanófilo puede tener que acudir al colegio nipón. Con lo cual la libertad de enseñanza queda burlada.

Y en cuanto a la renta, y como se dirá más adelante, ha de ser criterio esencial e importantísimo, cara a asegurar la escolarización de todos en igualdad de oportunidades. El alumno de familia con bajo nivel de ingresos, tiene derecho a exigir un centro docente de buen nivel; pero, una vez que el Estado y la sociedad tienen, en conjunto, montada una oferta de plazas educativas gratuitas y suficientes con buen nivel, ese derecho de la gente de menor renta está atendido. Y a partir de ahí, la elección de “tipo” de centro, ya no tiene que ser por razones de renta, sino de otra naturaleza. Máxime cuando, en la enseñanza obligatoria, la Constitución impone facilitar la gratuidad incluso a las familias de rentas altas. Es poco razonable que un alumno a quien no le importa la cultura oriental, tenga plaza en un colegio nipón, en virtud de que tiene menor renta, cuando

el ideario. A ese profesorado variopinto, con ese alumnado y padres de alumnos variopintos, se les constituye en Consejo Escolar al cual se le dan importantes facultades directivas²⁵.

Proximidad domiciliaria y renta están, no obstante, establecidos como puntos de preferencia para la selección de alumnos, en los arts. 20 y 53 de la LODE, así como el art. 7 y siguientes del Real Decreto 2375/1985. Este último, ha experimentado un pequeño retoque efectuado por el actual Gobierno a través del Real Decreto 366/1997 de 14 de Marzo y Orden de 26 de Marzo de 1997, que permite ampliar el distrito de cada familia a efectos de la “proximidad”; y que da un poco más de relevancia a las “circunstancias libremente apreciadas” por el Consejo Escolar del Centro, conforme a criterios objetivos y publicados, dentro del cuarto de los criterios, secundarios o no prioritarios, que contempla el art. 11 del Real Decreto de 1985 –con un punto como máximo, cuando cabe dar cuatro por proximidad, otros cuatro por renta, y un mínimo de otros cuatro por tener hermanos en el centro–. Al querer hacer una mínima mejora, un pequeño paso en el camino a cuyo término está la libertad, se ha confirmado el esquema normativo establecido a estos efectos por la LODE y sus disposiciones de desarrollo.

Yo sé que hay muchos centros privados subvencionados con fondos del Estado y con ideario y que, no obstante, consiguen mantener su carácter propio. Lo mantienen con un gran esfuerzo por parte de sus fundadores, aprovechando tolerancias o corruptelas aplicativas de la ley, y en parte contando con la interpretación favorable del Tribunal Constitucional, que arranca del Estatuto de Centros de UCD. Pero lo cierto es que la Ley está clara y hábilmente dirigida a convertir, con naturalidad y suavemente, todos los centros financiados con fondos públicos, en centros internamente pluralistas, o en centros intrapluralistas. Es decir, a convertirlos en el tipo de centro de modelo único, que exigían anteriormente el Partido Socialista y el Comunista.

su motivo de preferencia es que le resulta más próximo o le gusta el campo de deportes, mientras que el alumno japonés que quiere ese tipo de enseñanza, carece de centro con educación oriental.

²⁵ Las facultades del Consejo Escolar aparecen en el art. 42 de la Ley Orgánica 8/1985 –LODE–.

JUSTICIA E IGUALDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO

No podemos olvidar que el sistema educativo, que tiene que estar imbuido del espíritu de la libertad, ha de estar asimismo conectado con la justicia y con la igualdad, porque un sistema educativo aséptico, hace cristalizar en la generación de los hijos las diferencias sociales recibidas de la de los padres, e incluso puede fomentar e incrementar las desigualdades existentes. Y lo que creo inaceptable, es que los poderes públicos se conviertan en agente promotor de desigualdades.

Es absolutamente imprescindible, llegado este punto, hacer una precisión sobre el concepto de igualdad. Resulta que el marxismo se apropió semánticamente del concepto occidental cristiano de igualdad y lo transmutó, de modo que un socialista cuando habla de igualdad, se está refiriendo a “igualación” y no a mi idea de la igualdad que es, en lo negativo, ausencia de discriminación, y en lo positivo, fomento de la igualdad de oportunidades²⁶.

Para mi la igualdad es inevitablemente compatible con las desigualdades de origen o naturales y admite que, pese a la existencia de una efectiva política de igualdad de oportunidades, los individuos, en virtud de sus méritos diferentes, consigan posiciones distintas en la vida. Porque no se puede retribuir lo mismo al vago que a quien se esfuerza por prepararse más y trabajar mejor, ya que esta igualación atentaría a la justicia, amén de perjudicar el progreso social, que depende de los estímulos que reciban los individuos.

Requerimientos de la justicia al sistema educativo

La justicia impone –en mi concepción–, que la escuela sea el gran instrumento para la igualdad de oportunidades; que el sistema educativo facilite a todos los jóvenes, cualquiera que sea su situación familiar de partida, unos medios formativos sustancialmente iguales para que, cada uno en función de sus méritos, pueda llegar a alcanzar aquella posición a la que se haga acreedor, aquella posición que merezca; y que de esta manera, el sistema educativo promueva lo

²⁶ Dada la fecha en que se produce, es probable que, tratando de combatir mi concepción de la igualdad en materia educativa –y la de quienes piensan como yo–, el Congreso del PSOE de 1981, en su Resolución 8,2,1, página 275, insiste en que para ellos la igualdad no es “igualdad de oportunidades”, sino algo más, que entra en lo que yo denomino “igualación”. Como siguen diciendo más claramente en documentos oficiales posteriores.

que se llamó por Pareto la “circulación de las élites”. Yo creo que éste sí que es un objetivo progresivo, al que sinceramente estoy apuntado, de alcance efectivo casi revolucionario.

Para que el sistema educativo llegue a configurar un sistema de igualdad de oportunidades, los poderes públicos tienen que adoptar medidas desiguales y discriminatorias. Ciertas personas necesitan ser “ayudadas” para ponerse en el mismo punto de partida que las demás. De ahí que sean necesarias las políticas compensatorias²⁷.

Importa entonces destacar, que se puede y se debe discriminar en las ayudas públicas educativas, en función de distintos factores. Se puede y se debe discriminar concretamente por razón de las rentas familiares de los alumnos, de tal manera que se dé más al que menos tiene, para colocarlos en un equivalente punto de arranque. Pero no se puede discriminar por razones ideológicas, o por el tipo de centro que elija un educando. No es admisible el criterio que estableció el gobierno socialista, y que al día de hoy sigue vigente, de que caben ayudas financieras para la enseñanza de orientación internamente pluralista, y no caben ayudas financieras para los centros cuya estructura pueda garantizar una enseñanza internamente homogénea. El dinero del Estado es de todos y no se puede utilizar para financiar el sistema educativo que le guste a un gobierno o a un grupo, castigando con la privación de esas ayudas a los que no coincidan con aquellos gustos de los gobernantes.

Es por una parte un ataque a la justicia, ya que de esta manera el Estado está “creando” una desigualdad entre los ciudadanos. A unos les ayuda y a otros no. Y esta desigualdad que crea el Estado, no viene impuesta por el principio de igualdad de oportunidades y, por consiguiente, es una discriminación radicalmente injusta.

Es además un ataque a la libertad porque con este sistema, lo que se consigue es impedir o reducir las posibilidades de que las familias españolas elijan entre uno u otro tipo de centro. Es también una incoherencia gubernamental, pues los mismos gobiernos que establecie-

²⁷ Yo no sólo lo proclamo, sino que lo he practicado. El lema de mi programa ministerial, que presenté al Parlamento, era: “Una política compensatoria para conseguir la igualdad en una sociedad libre”. Y montamos un llamado *Plan de atención prioritaria a zonas escolares deprimidas*, en cuya virtud invertíamos doble cifra de dinero por individuo en ciertos lugares o ambientes, un *Plan de Educación Especial* para cierto tipo de alumnos más necesitados, y por supuesto que potenciamos la política de becas, con un gran esfuerzo que pilotó Juan Bértolo Cadenas.

ron este sistema o lo aplican, estuvieron o están subvencionando partidos políticos, financiando sindicatos y multitud de asociaciones, que tienen ideología homogénea y concreta, sin pluralismo interno.

Estos criterios a los que yo llego en aplicación de mi filosofía de la vida, son también los que impone la Constitución española, a mi juicio, porque cuando el artículo 9,2 dice que “Corresponde a los Poderes Públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo... sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...”, ahí existe un mandato de respetar y promover la libre elección de centro y tipo de enseñanza que establece el artículo 27; ahí se contiene el principio de igualdad de oportunidades; como ahí mismo figura la prohibición a los poderes públicos de generar desigualdades, salvo las necesarias para la igualdad de oportunidades.

Y el mismo criterio se confirma en el artículo 30 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, recogido en muchas sentencias del TC español, cuando prohíbe usar o apoyarse en un derecho fundamental, para suprimir o eliminar cualquier otro.

Sin embargo, con el sistema vigente de financiación de la enseñanza, no solamente el Estado no remueve los obstáculos que existen para la libertad y para la igualdad, sino que introduce deliberadamente otros adicionales. Crea factores de desigualdad y elementos para impedir o reducir la libertad.

En resumen, la financiación pública ha de respetar la libre elección de los ciudadanos, promover la igualdad de oportunidades, y evitar la generación de desigualdades –salvo aquellas exigidas para conseguir la igualdad de oportunidades–. ¿Cómo lograr en la práctica la conjunción de esos principios sin que sufra ninguno de ellos?

Cohonestar libertad y justicia. La financiación de la enseñanza

Reflexionemos sobre cómo podemos combinar las cosas para que se garanticen los principios de libertad, de justicia y de igualdad en el sistema educativo. Para lo cual creo que tenemos que distinguir entre dos tipos de enseñanza: la enseñanza obligatoria y la no obligatoria.

La enseñanza obligatoria: oferta necesaria de gratuidad para todos

En virtud de lo dispuesto en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el artículo 27 de nuestra Constitución establece que la educación básica, además de obligatoria es gratuita.

Yo no estoy de acuerdo con ese principio constitucional. No me convence que el Estado tenga que pagar la enseñanza de los hijos de familias que no necesitan de las ayudas públicas, y sólo debería hacerlo respecto de quienes las precisaran, en virtud del principio de igualdad de oportunidades. Pero todos tenemos que acatar ese mandato y, por consiguiente, ofrecer enseñanza básica gratuita a todos los ciudadanos sin distinción de rentas.

Así las cosas, mi esquema está escrito en un Proyecto de Ley de financiación de la enseñanza obligatoria que mi equipo ministerial corrigió y que iba a comenzar su andadura parlamentaria cuando yo salí del Gobierno en septiembre de 1980. Según este esquema, todas las familias españolas con hijos en edad de enseñanza obligatoria, recibirían un título de igual valor económico, con el cual podrían elegir el centro de su preferencia, pagando la enseñanza de su hijo con ese instrumento. El importe del título sería igual al coste del puesto escolar en la escuela pública cada año, incluyendo naturalmente el concepto de amortización de activos, de tal manera que no habría ninguna discriminación entre alumnos de centros públicos y privados.

Era la famosa filosofía del llamado “cheque escolar” que contempla, no la financiación al centro –como hoy ocurre–, sino al alumno. Porque el objeto de la política educativa es el educando, y no la empresa o centro educativo, sea éste público o privado.

Conviene decir que cuando yo llegué al Ministerio de Educación, los servicios me convencieron de que el cheque escolar, tal y como se planteaba, era burocráticamente imposible de implantar; pero entonces buscamos una fórmula alternativa que lo hacía posible, consistente en que, en vez de enviar los cheques a cada familia en el mes de septiembre u octubre de cada año, que era lo realmente difícil de hacer con garantías, se entregarían talonarios de cheques a los centros; la familia elige el centro y cuando va a pagar, pide el talonario de cheques, lo firma, el centro recopila los cheques y pasa a cobrarlos a los servicios de la Hacienda Pública. Cuando yo me marché del Ministerio, dejé impresos físicamente los talonarios de cheques, porque ya íbamos a ponerlos en marcha, experimentalmente mientras no se aprobaba la nueva Ley, en una primera provincia española.

¿ Debe ser incondicionado el cheque escolar?

El sistema del cheque escolar y cualquiera otro de financiación por alumno, exige plantearse un interrogante previo: la cantidad igual

que el Estado aporta, ¿ha de ser utilizada por los alumnos en centros de precio semejante? O, ¿pueden las familias utilizar la financiación del Estado, adicionando fondos propios, para elegir un centro con dotaciones superiores a las normales?

La libertad total –que favorece a las clases superiores–, cuenta con argumentos de apoyo; tanto la gratuidad constitucional obligatoria, como el dato de que los fondos públicos proceden de los impuestos que principalmente pagan esas clases altas. Mientras que la fórmula restrictiva supone, en la práctica, que esas gentes de clase económicamente más elevada, frente a un derecho teórico a la gratuidad de su enseñanza, pagan dos veces, la suya directamente y la de los demás a través de la parte de sus impuestos que se destina a la financiación de alumnos.

Pero la libertad total tiene también serios inconvenientes dentro del esquema doctrinal que yo defiendo. Porque el dinero recaudado por los impuestos, una vez obtenido, son fondos públicos; y si el alumno puede complementar la ayuda que recibe del Estado para acudir a “supercentros”, entonces la financiación del Estado se convierte en instrumento generador de desigualdad.

Reconozco que las soluciones de este dilema son siempre discutibles, por lo que es aconsejable ser prudentes en la elección que se haga. Nosotros optamos por la fórmula restrictiva, pero con márgenes de flexibilidad. En nuestro proyecto, con la ayuda del Estado no se podía acudir a cualquier centro docente; sino sólo a aquellos que recibieran el talonario de cheques, que además de impartir las enseñanzas regladas, sólo podrían ofertar otras complementarias o adicionales, si eran voluntarias y su coste no excedía del 20% del de las enseñanzas regladas. Era una vía restrictiva con discreta flexibilidad, que también permitía la innovación y el avance pedagógico, aplicable asimismo a los centros públicos.

Pasados los años, sigo patrocinando cualquier fórmula que reúna aquellas características de ser restrictiva, aunque flexible, porque continúo considerando fundamental intentar la igualdad de oportunidades en la educación.

Quienes no aceptan mi postura restrictiva, tienen por supuesto todo mi respeto. Y admito que pudieran tener también la razón teórica, siendo yo el equivocado. Pero les recomiendo que no olviden que la batalla por la libertad de enseñanza es tan importante y delicada, que sólo puede avanzar si resulta inobjetable desde el principio de justicia. Y, en la duda sobre la justicia de la fórmula, es

políticamente más conveniente para la libertad, pasarse de justo que quedarse corto.

El cheque escolar como técnica

En mi exposición, he partido de principios filosóficos de la mayor trascendencia, para llegar a unas consecuencias de política educativa ineludibles en un régimen de libertad y justicia. Y también he defendido la técnica del cheque escolar como fórmula financiera óptima.

Es importante advertir que estoy utilizando categorías asimétricas. Ya que el “cheque” es una pura técnica, un instrumento, y yo no quiero hacer del cheque, ni hago, una cuestión de principios. Pero, una vez hecha esa advertencia relativizadora, creo que merece la pena que liberemos al cheque de los ataques, poco fundados, que se le dirigen.

Ya antes me referí a la objeción de sus dificultades burocráticas. Objeción verdadera, pero sólo referida a alguna de sus posibles modalidades operativas, y que por tanto ha de desecharse respecto de las demás.

Últimamente se invocan supuestas objeciones de legalidad constitucional con base en los textos de algunas sentencias. Pero, no existe ningún precepto constitucional, ni ningún pronunciamiento del TC, que proscriba el sistema del cheque. Lo que se invocan son difusas argumentaciones, a las que es difícil contestar, porque apenas se concretan, y hay que replicar en función de hipótesis.

Si lo que se dice es que nadie puede exigir el cheque escolar, porque el artículo 27,9 de la Constitución no consagra ningún derecho subjetivo a la prestación pública sin configuración o regulación legal previa; y porque, a mayores, el art. 27,4 permite a los poderes públicos muy diferentes instrumentaciones en sus ayudas a la enseñanza, no se está objetando la fórmula que yo defiendo. Porque yo no digo que sin una Ley que lo habilite puedan ir todos los ciudadanos a las oficinas públicas a reclamar su cheque. No digo que el derecho al instrumento del cheque, derive directamente de la Constitución. Sólo digo que es una opción constitucionalmente posible y buena, para que sea adoptada por el legislador.

Si lo que se argumentara es que según las sentencias del TC 77/1985, 86/1995, 195/1989 o 19/1990, no existe para los poderes

públicos un deber constitucional de subvención o ayuda a todos los centros y que, por contra, el cheque escolar abre la posibilidad de esa ayuda indiscriminada a los mismos, habría que matizar: 1.– Que el cheque no supone ayuda al centro, sino al alumno. 2.– Que el sistema del cheque no implica la habilitación de todos los centros para recibir alumnos financiados por el Estado, y de hecho en mi esquema no abarcaba necesariamente a todos los centros. 3.– Pero es que además, lo que el TC dice, es que la Constitución no *impone* la ayuda pública a todos los centros; pero no dice que no *la permita*.

Y si lo que se pretendiera es que el apartado 9 el artículo 27 de la Constitución, cuando dice que “Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca”, impone la ayuda financiera pública al centro, excluyendo la posible al alumno, se estaría forzando caprichosamente el texto constitucional, porque ni el texto está citando específicamente las ayudas financieras, ni tampoco impide que haya ayudas a los alumnos y otras al centro, de la misma o de otra naturaleza. Aparte de que la ayuda financiera al alumno, puede considerarse como ayuda indirecta al centro, y sobre todo a “los centros”, capacitándolos para recibir alumnos que pagan con el cheque escolar. La sentencia del TC 77/1985 quiere eliminar los excesos interpretativos: que todo centro se considere sin más con derecho a subvención; o que, por el contrario, el Estado se crea con derecho a regular caprichosamente las subvenciones o ayudas.

La sustitución del cheque por mecanismos de desgravación fiscal

Hay personas que, compartiendo esencialmente mis puntos de vista sobre el sistema educativo, creen sin embargo que, en vez del cheque escolar es preferible la alternativa de la desgravación fiscal de la familia, de modo que el coste de la enseñanza obligatoria se compense con un inferior pago de impuestos. Y vuelvo a insistir por mi parte, en que lo esencial es respetar los principios de financiación expuestos, mientras que el problema de la instrumentación es secundario.

En puridad, el mecanismo desgravatorio como sustitutivo del cheque escolar, implicaría deducir de la cuota del Impuesto General sobre la Renta, una cantidad igual al coste del puesto escolar público, por cada alumno integrado en la unidad familiar del contribuyente que curse estudios de enseñanza obligatoria.

Es una alternativa típica, aunque no exclusiva, de los liberales, que destacan en ella su sencillez. Aunque la sencillez del sistema, sólo existe vista desde la óptica del ciudadano ya que para él, es simple resarcirse de sus cuotas al colegio de los hijos. Pero ocurre que el Estado no sólo debe pagar, sino hacer la comprobación; y la comprobación en la técnica de desgravación, exige manipular millones de papeles, coordinadamente por dos departamentos ministeriales (o autonómicos en su caso y momento). Es mucho más fácil para la comprobación el sistema del cheque, donde la misma Inspección Educativa actúa sólo sobre unos bloques de centros que ya controla establemente a otros efectos.

Hay liberales que preconizan esta fórmula, porque creen que permite recibir el dinero del Estado y ser complementado por las familias, para acudir a centros de más alto coste económico, sin tener que sufrir el desgaste del debate político de la igualdad.

Yo tengo las reservas que ya antes expresé, sobre la compatibilidad con la justicia de la posible acumulación de financiaciones. Pero, además de ello, no creo que con esta fórmula consiguieran eludir el debate político de fondo, sino que acabarían por provocar reacciones negativas para el difícil avance de la libertad de enseñanza, al haber la acusación de insinceridad, junto con los demás ataques derivados del partidismo.

Cierto es, no obstante, que cabe corregir el sistema desgravatorio para cerrar el paso a esas críticas, limitando la desgravación a quienes usen sólo ciertos tipos de centros. Pero esa limitación en la desgravación, vuelve a añadir factores de complejidad a un sistema que se postula por su sencillez.

Tiene también la técnica desgravatoria un inconveniente para los ciudadanos, especialmente para los de clases bajas, que se ven obligados a pagar primero la enseñanza, para recuperar su importe un año después.

Pero además, la técnica desgravatoria exige una elevada sofisticación de la fiscalidad y que también las clases bajas hagan declaraciones anuales para poder beneficiarse de la desgravación. Y requiere sobre todo, concebir la relación del Impuesto General sobre la Renta, como una cuenta abierta en la que se apunta todo lo que el contribuyente ha de pagar al Estado, y todo lo que el Estado debe abonar al ciudadano, determinándose cada año el saldo, y a quién le corresponde pagar o cobrar. Es la ya clásica teoría del Impuesto Negativo sobre la Renta, con la que hemos soñado en otro

tiempo las personas relacionadas con el mundo de lo tributario, ligada a la tesis del impuesto único y omnicompreensivo, preconizado por el famoso *Cárter Report*²⁸.

La técnica desgravatoria como instrumento de financiación de la enseñanza, cabe dentro del criticable espíritu del *Cárter Report*, pero además necesita la aparición del Impuesto Negativo sobre la Renta o algo análogo que no debe ser tan fácil de implantar cuando, tras despertar tantas ilusiones en el mundo de los expertos y de los políticos, no se aplicó real y efectivamente en ningún Estado.

Y aun debo hacer una última objeción a la técnica desgravatoria que es teóricamente despreciable, pero prácticamente importante. Ya que su planteamiento, por los ámbitos parlamentarios donde hay que discutirla, por sus varios inconvenientes anotados, y ello sumado al elevado coste político que hay que estar dispuesto a asumir para afrontar con rigor el tema de la financiación justa de la enseñanza, muy fácilmente conduce a una de esas soluciones que se presentan como provisionales y permanecen estables, concretamente a una desgravación más del 10 o del 15% del coste de la enseñanza, o a una cifra fija tipo 150 o 180 euros al año. Habría que agradecer el gesto, aunque no resuelve ni ética ni financieramente el problema, pero tendría la virtualidad de desinflar la reivindicación del sector, que en el futuro se ventilaría dentro del Capítulo General de Gastos Desgravables, corrigiéndose o no la inflación, y subiendo o bajando algún punto porcentual.

La enseñanza no obligatoria

En cuanto a la enseñanza no obligatoria, el sistema no puede ser el mismo porque aquí no opera la gratuidad constitucional. Mas tampoco puede mantenerse el sistema vigente, según el cual los centros públicos cobran aproximadamente el 20% del coste del puesto escolar, con lo cual otorgan indiscriminadamente una beca del 80% de la enseñanza a todos sus alumnos, sean ricos o sean pobres; mientras que los centros privados, tienen que cobrar a todos sus alumnos el 100% de dicho coste, cualquiera que sea su nivel de rentas.²⁹

²⁸ El *Cárter Report* fue publicado en España por las Revista Información Comercial Española. Y sobre el tema del Impuesto Negativo sobre la Renta, pueden leerse trabajos de Dionisio Martínez, publicados por el Instituto de Estudios Fiscales.

²⁹ Concluyendo febrero de 1998 y ante el Senado, el Secretario de Estado de Universidades, afirmó que, en las universidades públicas, los alumnos pagan entre el 15 y el 20% del coste; por tanto su "beca" es del 85-80%.

No hay que detenerse mucho para razonar que ello constituye, en primer lugar un ataque a la justicia; pues un “pobre” que quiere o necesita un centro privado, paga el 100% de la enseñanza, mientras que el “rico” que prefiere un centro público, paga el 20% y recibe indirectamente una beca del 80%. Pero es también un atentado a la libertad, porque se impide o restringe la facultad de elección de los ciudadanos de rentas medias y bajas. Es justamente lo contrario de lo que manda hacer a los Poderes Públicos el art. 9,2 de la Constitución.

Mi propuesta, que anuncié y en parte comencé a aplicar en el verano de 1980, semanas antes de salir del Gobierno, creo que era muy simple: todos los centros –incluso los públicos–, deberían cobrar el 100% de la enseñanza; y con los fondos suplementarios que el Estado recauda con ese cobro, se incrementan los fondos de Protección Escolar para que los poderes públicos otorguen becas, completas o parciales, a todos los españoles que lo necesiten, y según su grado de necesidad, independientemente del tipo de centro público o privado al cual vayan. Creo que era una solución correcta: respeta la justicia e igualdad, no discrimina a nadie, ni dificulta su derecho constitucional a la libertad de elección; y, evita los derroches inútiles que el Estado hace hoy, dando becas a quienes no las precisan.

Compatibilizar justicia y libertad

Yo no creo que todas las complejidades e injusticias que trae consigo el sistema de financiación de la enseñanza que mantenemos heredado de los Gobiernos del PSOE, dejando sólo la escuela libre para unas minorías privilegiadas, y creando un nuevo clasismo, sean resultados deseados por ellos, sino que son el tributo que aceptan pagar, aunque lo lamenten, en aras de sus viejos ideales de la “escuela pública, única, laica y autogestionaria”; y es la consecuencia de sus habilidades para acercarse a ese objetivo, tanto como la Constitución permite.

Aunque dentro de sus propios círculos lo explicitan, como vimos por los documentos de sus Congresos, fuera de ellos utilizan otro tipo de argumentaciones. Dijeron “ad extra” que no todos los sectores sociales están en condiciones de disfrutar de la libertad de enseñanza, como los rurales. Y es verdad que en pueblos rurales la libertad de elección es mucho más difícil. Aunque no imposible, pues

con el sistema de financiación del Estatuto de Centros, también la gente de los pueblos, acumulando sus derechos a cheque, podrían crear centros y encomendar su dirección a personas u organizaciones de su confianza. Como de hecho se crearon bastantes de gestión cooperativa, y cuando yo dejé el Ministerio ya había 200.000 chicos escolarizados en escuelas de fundación cooperativa.

Pero, en todo caso, la dificultad de unos para gozar de la libertad, no es razón para suprimirla, sino para extenderla. ¿O acaso suprimimos la libertad de prensa porque existen analfabetos que no pueden gozar de ella?

Otras veces han proclamado que la libertad es un lujo y un derroche, cuando hay que garantizar primero el derecho de todos a la educación, o a una educación con un mínimo de calidad. Argumento que tampoco resiste el análisis, porque no hay ninguna contradicción entre libertad y derecho a la educación, ya que quien ejercita su libertad de elección se escolariza, aunque sea en centro distinto del que le guste al Gobierno del momento, y por tanto es un puesto escolar menos que hay que dotar en otro lugar. Derroche es la tesis contraria, que lleva a crear primero centros públicos con plazas para todos los educandos españoles, y después dar la libertad, que dejaría ociosos muchos de los creados; salvo que se piense en no llegar nunca a esa segunda etapa de la libertad que se dice posponer.

Alguna vez oí declarar a algún dirigente socialista que “quien paga manda”, y como pagaban ellos tenían el derecho de condicionar la recepción de las ayudas. Criterio sorprendentemente propio del más duro capitalismo, pero también desenfocado, porque el dinero del Estado no es del partido gobernante, de suerte que las personas que quieren imponer su modelo, no son las que pagan.

Concluyo diciendo que, con o sin Constitución, siempre debemos fomentar la tolerancia y evitar que la escuela sea elemento atentatorio contra la convivencia. Pero afortunadamente, la necesidad de que la enseñanza y su sagrada libertad hayan de respetar “los principios de convivencia” y los “derechos y libertades fundamentales”, está consagrada en el artículo 27 de la Constitución; de modo que ese principio limitativo que podemos sentir muchos, habremos de implantarlo en el sistema, con carácter obligatorio.

En virtud de ello, no sólo habremos de rechazar y corregir las prácticas sectarias que conozcamos en la escuela, sino que también debemos procurar evitar que lleguen a producirse. Porque el sec-

tarismo, entendido como cierre espiritual a la convivencia efectiva y mínimamente afectiva con gentes ajenas al propio grupo, no es admisible según el artículo 27 de la Constitución.

Muchas gracias por su atención.

*Gasto educativo y calidad en la enseñanza*¹

FERNANDO GALINDO-RUEDA²

SUMARIO

RESUMEN.— EDUCACIÓN Y ECONOMÍA.— INSTITUCIONES PÚBLICAS EN LA FINANCIACIÓN Y PROVISIÓN DE LA EDUCACIÓN.— EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: DIVERSIDAD E INDIVIDUOS ADULTOS.— RECURSOS Y RESULTADOS EDUCATIVOS.— RESULTADOS EDUCATIVOS: EVIDENCIA INTERNACIONAL.— CALIDAD DE ENSEÑANZA Y REFORMAS EDUCATIVAS.— REFORMA EDUCATIVA, MERCADOS Y ELECCIÓN.— CONCLUSIONES: LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS.

RESUMEN

En este ensayo se examinan algunos aspectos básicos que conciernen al análisis económico de las políticas educativas. Para comenzar, se discute la importancia de un enfoque económico, pero no economicista, en la interpretación de los costes y beneficios que la educación comporta para una sociedad. A continuación, se ana-

¹ Este ensayo se ha beneficiado de conversaciones con Anna Vignoles (LSE). Cualquier error u omisión es responsabilidad única del autor.

² Fernando Galindo-Rueda es Doctor en Economía por la Universidad de Londres. En la actualidad, es un investigador principal en el Centre for Economic Performance, de la London School of Economics. Su trabajos más recientes se han centrado en el análisis de los efectos de la educación en salarios, participación en el mercado de trabajo y productividad. Ha asesorado entre otros a los Ministerios del Tesoro y de Educación del Reino Unido, y otros organismos oficiales como la Agencia de Evaluación de Cualificaciones (Qualification and Curriculum Authority) y el Learning and Skills Development Agency. En la actualidad, la mayor parte de su actividad investigadora se dedica al análisis de las decisiones de inversión en capital humano por parte de las familias. El autor es también Investigador Asociado en el Institute for the Study of Labor (IZA) de Bonn.

lizan los argumentos que justifican las políticas educativas así como las variaciones en importancia de dichos factores en función de los distintos niveles de intervención. En este contexto, se incide en las diferencias entre educación básica y educación superior. También se incide brevemente en algunas de las diferencias entre países en términos del gasto y resultados educativos. Para concluir, se repasan una serie de reformas educativas y posibles medidas de gasto en educación que se han venido debatiendo en los últimos años en numerosos países, particularmente en Estados Unidos y en el Reino Unido. La evidencia empírica proveniente de los estudios más fiables concluye que no existen fórmulas mágicas para mejorar los resultados educativos. Sin embargo, la evidencia sugiere también que ciertas medidas pueden contribuir sustancialmente a mejorar la eficiencia y equidad del sistema educativo, contando así con un amplio respaldo desde distintas posiciones políticas e ideológicas que garanticen su viabilidad a largo plazo.

EDUCACIÓN Y ECONOMÍA

Hoy en día todos somos conscientes de la importancia de una educación de calidad como fuente de una serie casi ilimitada de beneficios. La educación promueve valores que dan cohesión a nuestras sociedades pero al mismo tiempo juega un papel crucial como fundamento del principio de una sociedad de individuos libres, diversa en ideas y en aspiraciones. Es esta combinación de elementos de cohesión y libertad la que subyace en cualquier noción de progreso en una sociedad democrática y moderna. Sin perjuicio de este principio general en el que creo que la mayoría estamos de acuerdo, la educación es también la base sobre la que sustenta gran parte de nuestra economía, permitiendo avances e innovaciones de índole científica, ayudando a que los individuos puedan adaptarse a dichos cambios y contribuyendo a una mayor productividad de las empresas, del sector público y de la economía en su conjunto.

Cuantificar los beneficios que la educación aporta a una sociedad es sin lugar a dudas un ejercicio que navega más en el terreno de lo utópico que de lo posible, dada la complejidad y amplitud de efectos positivos que éste lleva consigo. Sin embargo, los recursos de que dispone una sociedad en un momento dado son limitados, así como son numerosas las alternativas y formas en que se puede disponer de los mismos. De hecho, todos decidimos en un momento dado que ha llegado la hora de dejar de ser estudiantes para comenzar a trabajar, lo cual quiere decir que hemos asignado un uso más beneficioso a nuestro tiempo y esfuerzos. Una sociedad que aspire a una mínima cohesión debe asegurar que los más desafortunados tengan al menos un nivel básico de subsistencia, a través de

mecanismos redistributivos tales como impuestos y subsidios. Una sociedad debe también velar por su integridad y cubrir sustanciales gastos en seguridad y administración de la justicia. Este debate confiere una dimensión económica al análisis de políticas educativas, pues la economía (como disciplina) se encarga de analizar la asignación de recursos, siempre limitados, a un número infinitamente mayor de necesidades. Como economista, casi la totalidad de mi trabajo se centra en evaluar como ciertas políticas transforman (o pueden transformar) la sociedad. Esta evaluación se centra en tres niveles básicos de actuación:

- a.– Intentando cuantificar los posibles beneficios, así como la forma en que dichos beneficios están distribuidos entre la población.
- b.– Evaluando los gastos directos asociados a dichas políticas.
- c.– Considerando posibles usos alternativos para los recursos utilizados, es decir, buscando un resultado más eficiente. Una “asignación” se dice eficiente cuando no es posible encontrar una forma de beneficiar a cualquier individuo sin empeorar la posición de otro. En la práctica, el criterio de eficiencia más frecuentemente utilizado es aquél según el cual no es posible que los partidarios de una reforma puedan “potencialmente convencer” a los perjudicados mediante transferencias económicas.³ Éste es, en cierto modo, el criterio aplicado a políticas públicas, donde los perjudicados son los ciudadanos cuyos impuestos no van destinados a otros usos.

Todo esto nos conduce a una pregunta fundamental pero que raramente es formulada en estos términos: ¿Cuál es el nivel eficiente de gasto en educación?

Las siguientes consideraciones son a mi parecer importantes acerca de los rendimientos de la educación:

- a.– Los individuos se benefician directamente de la educación obteniendo mayores salarios (como media), mayor estabilidad laboral e incluso niveles más altos de satisfacción personal, salud, etc.

³ Éste es el principio de compensación potencial, que tiene una doble formulación en el sentido de si son los perjudicados quienes en principio deben tener la capacidad de convencer a los perjudicados para que una reforma tenga lugar; o por el contrario son estos últimos quienes tienen la capacidad de disuadir a los beneficiarios de la medida, para que no insistan en este cambio. Estos dos criterios no son siempre equivalentes e imponen juicios diversos sobre la importancia del *status quo* y los derechos de propiedad de las personas.

- b.– Recientes cambios tecnológicos han convertido el llamado “capital humano” en un activo mas valioso, mientras que los individuos con escaso nivel de formación se han visto sustancialmente apartados de las recientes mejoras en productividad y bienestar, sobre todo en los países anglosajones. Sea como fuere, para bien o mal, los cambios inducidos por la globalización económica y los cambios tecnológicos rápidamente devalúan ciertos conocimientos y aprecian otros, enfatizando la importancia de adaptarse a las necesidades cambiantes de un entorno cada vez más volátil.
- c.– Parte de los beneficios de la educación no se limitan al individuo en particular que la ha recibido. Aparte de la familia más inmediata, existe evidencia de que parte de los beneficios en términos de mayor productividad asociados con un nivel educativo más alto, se traducen sólo parcialmente en salarios más elevados.⁴ Además, los trabajadores mejor cualificados son los mas preparados para desarrollar nuevos procesos o productos que permitan mejoras de productividad para su empresa y el sector productivo en general. Salvo en el caso de patentes y otros derechos de propiedad, siempre de naturaleza incompleta, los beneficios percibidos por la sociedad son mayores que los que disfruta el individuo en particular. Por último, existe evidencia de que ciertas familias están dispuestas a pagar una prima en el coste de su vivienda por compartir vecindario con familias con mayor educación. En resumen, la educación de un individuo en particular beneficia a otros muchos, aunque la presencia de numerosos trabajadores muy educados en un momento dado puede depreciar el precio que el mercado laboral paga por sus servicios.

Existe el riesgo de proporcionar una interpretación causal indebida e indiscriminada a la asociación estadística entre educación y resultados positivos, tales como mayores salarios. Se podría argumentar en muchos casos que ciertos individuos, en caso de haber recibido menor educación de la que en realidad recibieron, habrían obtenido resultados muy similares.

⁴ Esto es posible si los empleadores tienen poder de mercado respecto al individuo en cuestión. Esta situación se da cuando resulta costoso cambiar de empresa, por ejemplo, si existen pocas alternativas o si otros empresarios carecen de la información precisa acerca de la productividad del individuo que sí posee el empleador.

Esta cuestión es de extrema importancia de cara al diseño de políticas públicas puesto que el valor de una política está en los beneficios añadidos que ésta pueda comportar por sí misma y debe juzgarse por sus propios méritos. La tarea de un científico social es harto complicada si se compara con la de un físico o un químico, ya que estos últimos pueden reproducir en condiciones de laboratorio una serie de experimentos cuyo objetivo final es conocer el efecto de un “tratamiento” en una población de interés. En el mundo de la economía de la educación, por ejemplo, nos preguntamos sobre el rendimiento salarial debido a la obtención de un título universitario. El problema es que no es posible observar cuál habría sido el salario de un post-universitario si no hubiese asistido a la universidad y viceversa. Dado que la población de universitarios tiene características muy diferentes de aquella integrada por quienes no lo son, es arriesgado interpretar diferencias salariales como el resultado exclusivo de la educación universitaria. Además, es de vital importancia tener en consideración el hecho de que lo que observamos es el resultado de decisiones llevadas a cabo por personas y familias que, como diría el texto la Constitución americana, persiguen su propia felicidad.

Cualquier política de índole socioeconómica que ignore los incentivos que subyacen el comportamiento de las personas –así como las diferencias inherentes a éstas–, está abocada al más severo de los fracasos. De ahí la importancia de un análisis riguroso de los efectos de las políticas en general y de las educativas en particular.

INSTITUCIONES PÚBLICAS EN LA FINANCIACIÓN Y PROVISIÓN DE LA EDUCACIÓN

Desde una perspectiva económica, el argumento básico que subyace la justificación de una intervención pública en la educación es un argumento de eficiencia. Como he comentado con anterioridad, los beneficios de la educación son numerosos y se extienden más allá de la propia esfera del individuo que se esfuerza por conseguir un determinado nivel educativo. Dado que el individuo en particular es incapaz de reclamar a la sociedad un pago por los beneficios que su propia inversión ha generado, a la hora de decidir cuál es su nivel óptimo de educación, dejará de tener en cuenta un parte importante de los beneficios que proporciona en su conjunto a la socie-

dad y por lo tanto invertirá por debajo del nivel que se supone óptimo. En este caso, el mercado no conduce a una asignación de recursos eficiente como argumentaba Adam Smith.

Resulta difícil establecer y cuantificar en este caso cuál es el nivel adecuado de subsidio a la educación que debe prevalecer en una sociedad, sobre todo si consideramos cuán difícil resulta obtener una estimación fiable de los beneficios individuales que reporta, por ejemplo, un año adicional en el sistema educativo.

Existen otros problemas que dificultan la existencia de un mercado para la educación. Un mercado no puede existir sin la concurrencia de un conjunto de consumidores suficientemente informados, capaces de efectuar decisiones basadas en resultados objetivos y bajo niveles razonables de riesgo. Decisiones fundamentales para el futuro de los niños son llevadas a cabo por sus padres a muy temprana edad. El acceso a la información por parte de los padres está muy desigualmente distribuido y, características educativas de renta y riqueza por parte de éstos, en teoría no deberían determinar por sí solas las oportunidades y resultados educativos de sus hijos. Por ejemplo, en el Reino Unido hemos observado que la evolución cognitiva de los niños entre las edades de 5 y 10 años está fuertemente determinada por el nivel de ingresos paternos así como otros atributos que definen su clase social. Este tipo de fenómenos son altamente preocupantes desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad, puesto que perpetúan desigualdades a través de generaciones y, sobre todo, suponen un gasto en cuanto a capital humano que nuestra sociedad difícilmente se puede permitir. Incluso en el supuesto de que existan numerosos padres bien informados, esto no quiere decir que sus decisiones, en un mundo tan cambiante como el nuestro, sean siempre las más adecuadas.

Los costes y los riesgos asociados a decisiones educativas erróneas no se pueden subestimar. Una mala experiencia en un restaurante o con una prenda de vestir, no es comparable al caso de un niño que abandona el colegio sin haber adquirido unos mínimos conocimientos de lectura, escritura, etc. Esta es una decisión con efectos de por vida y difícil de corregir a una edad más avanzada. Conocer las razones que llevan a los individuos a invertir poco en educación debe ser un objetivo prioritario para los responsables de políticas educativas.

Estos argumentos parecen justificar un cierto grado de regulación en la provisión de educación así como en su financiación. Es

más, los objetivos de equidad y cohesión social promueven la lógica de promover experiencias educativas lo más igualitarias posible, pero éstos se oponen en cierto modo a los principios de libertad, sobre todo si consideramos que no todas las familias coinciden en el concepto de una “buena educación”. Una sociedad democrática define su Constitución y elige a sus representantes, entre otros objetivos, persiguiendo una combinación óptima de estos valores. Sin embargo, en muchas ocasiones perdemos la perspectiva de que los distintos argumentos considerados aquí (incertidumbre, irreversibilidad, cohesión, perfil socioeconómico, información, diversidad, etc.), adquieren un peso relativo que difiere en función de las políticas y niveles educativos en consideración.

EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: DIVERSIDAD E INDIVIDUOS ADULTOS

A la hora de analizar cuestiones de financiación y provisión de educación universitaria, resulta útil enfatizar una serie de características que confieren a ésta de un carácter muy distinto de otros niveles educativos. En primer lugar, no debemos olvidar que nos estamos refiriendo a una educación dirigida a adultos, aunque las diferencias entre países son abismales en cuanto al papel desempeñado por las familias en las decisiones individuales a esta edad. En segundo lugar, las universidades son instituciones educativas de élite y sus objetivos difieren en gran medida de los de una escuela de educación secundaria, por poner un ejemplo. Así, contamos por una parte con adultos que deciden por sí mismos y por otra parte, instituciones que no sólo se preocupan de formar a dichos individuos, sino que también responden a finalidades de investigación básica y aplicada que justifican, de forma independiente, un elevado grado de ayudas por parte del Estado. El sector universitario se ha expandido de forma impresionante en todo el mundo, en gran parte debido a la creciente demanda de mano de obra experta y cualificada. Esto ha dado lugar a una creciente tensión entre quienes proponen un modelo de universidad altamente selectivo, reducido en número y con un elevado grado de financiación pública; los partidarios de un sistema más abierto pero con menores recursos por estudiante y, por último, quienes opinan que el sistema debe ser lo más amplio y con el mayor nivel de asistencia pública posible.

Una vez más, limitaciones presupuestarias imponen un límite natural a la posibilidad de proveer educación universitaria gratuita, acompañada de ayudas y becas que permiten un nivel básico de subsistencia a los estudiantes, de forma independiente de sus recursos familiares. La lógica del mercado dicta que, puesto que los estudiantes se verán beneficiados por su educación en un futuro en forma de mayor satisfacción e ingresos más elevados, éstos podrían tomar recursos prestados de instituciones financieras y devolver tales préstamos una vez dichos beneficios se han materializado. Las dificultades inherentes a este tipo de contratos financieros revelan una vez más la importancia del Estado como regulador en aras de una mayor eficiencia (permitir que buenos estudiantes con escasos recursos económicos puedan contribuir al desarrollo económico), y de una mayor equidad.

Glennerster (1991) plantea tres cuestiones básicas que han dominado el debate en torno a la financiación de la educación superior en el Reino Unido⁵.

¿Quién debe recibir las ayudas estatales: estudiantes o universidades? La lógica del mercado es que sean los estudiantes quienes reciban ayuda y que sean en cambio las universidades quienes compitan por ellos, ofreciendo una mayor calidad y respondiendo mejor a las necesidades de éstos. Esto debe ser posible en principio dentro de un sistema transparente, con buena información acerca de las universidades y las titulaciones, así como con la suficiente movilidad geográfica e institucional que permita el libre flujo de estudiantes.

En un sistema como el anterior, parece lógico dar un cierto grado de libertad a las universidades a la hora de fijar precios por sus servicios que, por todo lo que sabemos, son de muy diversa calidad. Un sistema de tasas flexibles tiene como condición necesaria, pero no suficiente, un elevado grado de movilidad por parte de los universitarios y competencia entre universidades que permita penalizar universidades que abusen de una demanda cautiva ofreciendo poco valor por el precio recaudado. En ausencia de becas que cubran gastos de alojamiento en ciudades distantes, muchos estudiantes se verán obligados a aceptar el “producto educativo” ofrecido por su universidad local. Un sistema de evaluación de

⁵ Glennerster, H. (1991). *Quasi-Markets for Education?* The Economic Journal, Vol 101, 408, pp. 1268-1276.

universidades, fácilmente interpretable por gestores, profesores y estudiantes es fundamental para este objetivo.

¿Es adecuado separar la financiación para la investigación de aquella destinada a la enseñanza? Esta cuestión refleja la importancia de externalidades positivas entre enseñanza e investigación, dificultando la financiación separada de ambos. Sin embargo, es importante considerar la posibilidad de instituciones universitarias con un único objetivo docente. Las implicaciones son enormes. Por ejemplo, la investigación puede ser llevada a cabo en pocos centros, dados los beneficios y sinergias implícitos en la concentración de recursos e inversiones fijas.⁶ En cuanto a la enseñanza, no es del todo claro qué ventajas tiene un sistema con muchos centros a escala incluso provincial (o tal vez comarcal, según recientes tendencias en España) relativo a un sistema basado en menos centros.

Un sistema universitario con forma de mercado debe permitir la libre apertura y clausura de instituciones universitarias. Sin embargo, el riesgo de clausura y la incertidumbre implícita imponen la necesidad de un sistema de acreditación de conocimientos adquiridos así como un suficiente grado de flexibilidad que permita a un estudiante revisar sus decisiones conforme adquiere nueva información acerca de su opción escogida y otras alternativas.

¿Deben dichas ayudas adoptar la forma de un subsidio incondicional o, por el contrario, funcionar como simples préstamos? De acuerdo con Nick Barr (2002)⁷, el problema de la educación superior procede de la escasez de recursos que sufren tanto estudiantes (o al menos aquellos que sólo cuentan consigo mismos) y universidades. Si bien las soluciones son obvias, es decir, mejorar las condiciones de acceso en función de la capacidad académica y no de los recursos familiares, así como mejorar la calidad de los servicios prestados por las universidades a la sociedad, la estrategia a seguir ha demostrado ser mucho más controvertida.

Existen numerosas razones que desaconsejan una provisión de educación superior completamente gratuita en favor de una combi-

⁶ En este punto es también importante distinguir entre investigación básica, circunscrita dentro de una competencia mundial entre instituciones investigadoras de élite, y la investigación aplicada, tal vez más enfocada hacia las necesidades de la economía "local".

⁷ Barr, N. (2002). *Funding higher education: policies for access and quality* House of Commons, Education and Skills Comité, Post-16 Student Support, Sixth Report of Session 2001-2002. HC445.

nación de recursos por parte del “contribuyente”⁸ y del estudiante o graduado. Las imperfecciones en los mercados de capitales crean las condiciones necesarias para que el estado se implique en facilitar el acceso a crédito por parte de los estudiantes de forma tal que permita el acceso a quien se pueda beneficiar de una educación universitaria. Un sistema de créditos garantizados por el Estado, con pagos posteriores a la fecha de graduación y contingentes en el nivel de ingreso parece ser el mecanismo preferido por quienes investigan la financiación de la educación superior. Entre los mecanismos alternativos que han sido propuestos, podemos considerar el “impuesto a graduados”, que tiene la desventaja de desincentivar mucho más la formación universitaria que el anterior sistema puesto que tasa a todos los graduados de una forma equivalente (no progresiva) y puede llegar a exceder el volumen de gastos incurridos por el estudiante.

La oposición conservadora en el Reino Unido ha propuesto recientemente que el Estado cubra la totalidad de gastos de matrícula y subsistencia para estudiantes, aunque esto sólo es viable en un escenario de estabilidad presupuestaria bajo el supuesto de que menos estudiantes puedan acceder a la universidad. Incluso en el caso de que exista un número excesivo de graduados en el mercado laboral⁹, este sistema de financiación puede no ser el preferible por una sociedad dado el hecho de que transfiere recursos a un gran número de individuos que habría obtenido educación universitaria en cualquier caso (muchos de ellos pertenecientes al grupo de los más privilegiados económicamente), con un pequeño número de estudiantes realmente incentivados a invertir más en educación como resultado de este tipo de ayuda. Es sumamente complicado asignar recursos a quienes más necesitan y/o se pueden beneficiar más de una educación superior; de ahí la dificultad de instaurar un sistema que promueva estos objetivos con el menor gasto.

Quienes están inmersos en el debate acerca de la financiación de la educación superior ignoran con frecuencia una serie de hechos

⁸ Un sistema en el que el contribuyente paga por la totalidad de la prestación de educación superior puede ser altamente regresivo, puesto que muchos de los beneficiados por este subsidio proceden de clases sociales altas. La utilización de criterios de renta presupone en muchos casos la disponibilidad paterna a la hora de financiar el gasto educativo de los hijos, aparte de penalizar a hijos de empleados respecto a autónomos que declaran tan sólo parte de sus ingresos.

⁹ Muchos critican la necesidad de obtener un título universitario a la hora de desempeñar ciertos trabajos, y alertan de un incremento en los niveles de sobre-educación.

fundamentales: un sistema de admisiones debe valorar la capacidad académica de los estudiantes, pero es también importante considerar la existencia de estudiantes con resultados educativos en niveles de secundaria relativamente mediocres pero con una capacidad intelectual igual o incluso superior a quienes han obtenido mejores notas. En Estados Unidos, numerosas universidades solicitan a los candidatos que demuestren dichas capacidades a través de una prueba de capacidad escolástica (SAT) que incide menos en conocimientos adquiridos y enfatiza la aptitud en procesos cognitivos más generales. A pesar de su controvertida naturaleza (la preparación puede mejorar considerablemente los resultados en este tipo de prueba), el SAT ha contribuido a la participación en la universidad de estudiantes provenientes de minorías étnicas y familias de nivel socioeconómico más bajo. Este fenómeno ha llevado a estudiar su introducción en el sistema de admisiones en el Reino Unido, en parte porque se ha observado que estudiantes con menor ingreso y ligeramente peores resultados académicos en secundaria tienen mejores resultados en la universidad que otros de nivel económico más alto y calificaciones ligeramente superiores.

Claramente, existen fronteras a la educación superior que frenan a numerosos estudiantes con la suficiente capacidad intelectual con mucha antelación a la edad de 18 años en que ésta suele comenzar. Cierta tipo de soluciones o ayudas, por muy buena que sea su intención, puede llegar muy tarde para invertir una pobre dinámica de desarrollo educativo que tiene sus orígenes muy temprano en la vida de un individuo. Una sociedad debe abordar y discutir de forma abierta cómo distribuir sus recursos educativos entre los distintos niveles existentes y los individuos que integran el sistema.

En conclusión, todo indica que soluciones que asemejan el comportamiento de los mercados tienen cierta razón de ser dentro del contexto de la educación superior. Las políticas en este contexto deben asegurarse que no conlleven una tendencia a la mediocridad sin mejoras paralelas en las condiciones de acceso y libertad. La intervención del Estado u otras administraciones públicas resulta imprescindible en aras de asegurar una evaluación independiente de la calidad educativa e investigadora por centros y titulaciones, así como en su faceta de garante de acceso a recursos que permitan el acceso a estudiantes independientemente de su entorno socioeconómico, facilitando fondos privados y apoyando directamente mediante becas ligadas a criterios de mérito. En cuanto a las uni-

versidades, un sistema basado en una mayor libertad individual permitiría incrementar la libertad económica (en precio, cantidad y calidad), que tal vez debería acompañar la libertad académica que nuestra sociedad reconoce a estas instituciones.

RECURSOS Y RESULTADOS EDUCATIVOS

Durante las últimas décadas, la mayor parte de los países desarrollados han experimentado importantes cambios en la cantidad de recursos asignados al sistema educativo, en sus múltiples niveles. El número de alumnos por clase ha descendido, mientras que la formación de los profesores ha mejorado y el gasto por alumno se ha visto incrementado. Simultáneamente, el nivel educativo de la población ha crecido, pero en algunos países, como Estados Unidos, que partían con niveles educativos más altos, resulta paradójico observar que se han dado lugar períodos de intenso crecimiento en el gasto acompañados de iguales o incluso peores resultados en general.¹⁰ Numerosos factores, además de la posible falta de efectividad de las políticas de gasto seguidas, pueden contribuir a explicar la ausencia de mejoras significativas en los resultados educativos. La principal explicación es la existencia de cambios importantes en la composición de la población de estudiantes. De hecho, el crecimiento demográfico es mayor en familias más desfavorecidas y con mayor riesgo intrínseco de tener peores resultados. Además, gran parte del crecimiento en el gasto educativo ha estado destinado a cubrir los gastos asociados a políticas de integración a alumnos con necesidades educativas especiales.

RESULTADOS EDUCATIVOS: EVIDENCIA INTERNACIONAL

Los sistemas educativos a lo largo y ancho del mundo difieren considerablemente entre sí, no sólo en cuanto a sus estructuras sino también a los contenidos. Ello dificulta la existencia de análisis com-

¹⁰ Desde principios de los años 70 tiene lugar en Estados Unidos la Medición Nacional de Progreso Educativo, que utiliza exámenes diseñados para medir de una forma consistente la evolución de resultados a lo largo del tiempo. Una prueba de aptitud escolar también ha sido utilizada con este propósito, pero tiene la desventaja de referirse a la sub-población de estudiantes que desean cursar estudios universitarios.

parativos acerca de la efectividad y eficiencia de dichos sistemas. Esta limitación es importante puesto que en cada país, resulta difícil observar notables diferencias en las instituciones responsables de la educación, y en ausencia de diferencias es imposible establecer ningún tipo de análisis empírico que fundamente ulteriores decisiones de política educativa. Es en gran parte por este motivo por el que se han llevado a cabo un número limitado de esfuerzos por establecer niveles básicos de comparación en las calificaciones obtenidas por los individuos. Por ejemplo, ISCED es un sistema de conceptos, definiciones y clasificaciones cuyo fin es promover las comparaciones estadísticas entre países.

Existen además una serie de estudios de carácter internacional que centran su objeto de análisis en aptitudes específicas, tales como comprensión escrita, matemáticas y ciencias, en lugar de categorías educativas como las anteriormente mencionadas. También éstos adolecen de problemas interpretativos, puesto que cualquier prueba en particular cuenta con elementos culturales y lingüísticos que en potencia pueden perjudicar particularmente ciertos grupos idiomáticos. Los más conocidos son el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA). Estos estudios dan una idea del nivel de aptitud en estas materias para estudiantes de secundaria, mientras que la Encuesta Internacional de Aptitud para Adultos proporciona una imagen de las habilidades en comprensión escrita y matemática para una muestra internacional de adultos.

El Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (Programme for International Student Assessment: PISA) investiga en qué medida los jóvenes de 15 años de una serie de países (sobre todo miembros de la OCDE) están preparados para “satisfacer los desafíos de las sociedades de hoy”¹¹. La evaluación se llevó a cabo en 32 países en los años 2000 y 2001, permitiendo un estudio comparativo de los niveles de competencia de los estudiantes, así como el análisis de la importancia relativa de los métodos de aprendizaje, el género, el entorno familiar, la organización de la enseñanza y la disponibilidad y administración de los recursos.

En términos de aptitud en la lectura, el país con mejores resultados es Finlandia, seguido de Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Irlan-

¹¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: *Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000*.

da, Hong Kong, Corea, Reino Unido, Japón, Suecia, Austria, Bélgica, Islandia, Noruega, Francia, Estados Unidos, Dinamarca, Suiza y España, seguida a su vez de la República Checa, Italia y Alemania. En matemáticas, los estudiantes de Hong Kong, Japón y Korea obtienen los mejores resultados en media. Los resultados de España son relativamente peores que en ranking de aptitud en lectura, viéndose superada por algunos países de la Europa del Este. Las aptitudes en ciencias presentan una clasificación muy similar a la de matemáticas en la parte superior de la tabla, aunque los resultados españoles son en todo caso más similares a los de lectura.

La variación existente entre países contribuye tan sólo a una pequeña parte de las diferencias observadas entre estudiantes. Si bien las diferencias entre países parecen estar asociadas a niveles de renta y de gasto en educación relativo por nivel de renta, esta relación es mucho menos clara si se excluyen los países en vías de desarrollo, dando mayor cabida a la importancia del contexto institucional. Este fenómeno se ve también reflejado en el Estudio Internacional de Ciencias y Matemáticas.

País	Ranking en el estudio internacional de Ciencias y Matemáticas (TIMSS)	Gasto por alumno en escuela primaria (\$)	Gasto por alumno en escuela secundaria (\$)
Korea	1	2800	3500
Japón	2	5100	5900
Estados Unidos	12	6000	7800
Reino Unido	13	3300	5200
Alemania	14	3500	6200
Francia	16	3700	6600
España	19	3300	4300
Italia	21	5600	6500

Gasto educativo y calidad educativa en países de la OCDE. Fuente: OCDE

Los países con mejores resultados de media están caracterizados por una gradación decreciente en la relación entre diferencias socioeconómicas familiares y los resultados individuales.¹²

¹² Sin embargo, ésta no es una condición suficiente para que un país obtenga una media de resultados elevada.

CALIDAD DE ENSEÑANZA Y REFORMAS EDUCATIVAS

Sin lugar a dudas, la mayor parte del monto total de los gastos educativos va destinado a retribuir a los profesionales de la educación. La producción de resultados educativos es intensiva en mano de obra y difícilmente sustituible por máquinas, aun a pesar de recientes avances tecnológicos, aunque esta afirmación ha de ser modulada en función de la edad de los educandos. Esta analogía entre educación y producción obviamente tiene sus límites, pero también comporta innumerables ventajas a la hora de entender qué aspectos contribuyen a mejorar los resultados de los estudiantes. La respuesta más simple a la hora de responder a esta cuestión es incrementar los niveles de todo aquellos *inputs* o factores que contribuyen a facilitar el proceso educativo, siendo el número de profesores por alumno la variable considerada en la mayoría de los casos.¹³

Desde el punto de vista económico, lo importante es averiguar en qué situaciones una política de este tipo, con costes bien definidos (contratación de un número extra de profesores), es capaz de producir mejoras significativas en los resultados escolares.

Sin datos experimentales resulta complicado inferir el grado de mejora asociado a una menor ratio profesor/alumno puesto que el tamaño de una clase está determinado por una serie muy compleja de factores, difíciles de observar, que a su vez pueden tener una relación directa con la capacidad intrínseca de los alumnos para aprender y mejorar sus resultados.

El proyecto STAR fue un estudio experimental a larga escala en el Estado de Tennessee a mitad de los años 80, basado en la asignación puramente aleatoria de estudiantes a clases pequeñas (13-17 alumnos), regulares (22-25) y regulares con un ayudante para el profesor. El principal resultado de este estudio concluye que la mejora asociada a una clase más pequeña se localiza en los primeros años de escolarización. Esto sugiere que el verdadero efecto no se debe a una reducción en el número de interrupciones en clase o a una mejora general en la interacción a pequeña escala, sino al hecho de que los niños disponen de un entorno más reducido en su pri-

¹³ Algunos autores han criticado medidas que incident en el incremento de recursos por estudiantes como resultado tras observar un bajo efecto de estas características en comparación con atributos familiares, etc. Por ejemplo: Hanushek, E. (2003). *The Failure of Input-based Schooling Policies*. The Economic Journal, vol 113, no. 485.

mer año de escolarización que permite una mejor transición del entorno familiar a un contexto social más amplio como el de la escuela. En otras palabras, las clases pequeñas son más efectivas para niños más pequeños por lo que les ayuda a socializarse y a aprender “a aprender”. Krueger (2003)¹⁴ utiliza información sobre los rendimientos económicos debidos a mayores resultados en pruebas de aptitud para calcular los beneficios económicos de esta medida, así como la tasa de rendimiento. Si el gasto por estudiante es de \$7502 por año, el cambio de una clase de 25 a 15 alumnos supone un gasto adicional de \$3,501. El valor presente descontado de dos años en una clase pequeña es de \$7,537 si los gastos se descuentan al 4 por ciento. Los beneficios pecuniarios calculados a esa misma tasa de descuento son \$10,784, lo que supone una tasa de rendimiento interna (TIR) de un 5 por ciento. Esto sugiere que el sistema educativo, al menos a este nivel, no está produciendo un resultado óptimo al fijar clases demasiado grandes. Reduciendo el tamaño, los beneficios adicionales exceden los gastos para tipos de interés a los actualmente vigentes.

Estudios como el anterior con una naturaleza cuasi-experimental conllevan una serie de dilemas éticos de difícil solución, ya que si bien permiten una mejor evaluación de asociaciones causales, por otra parte asignan caprichosamente recursos entre seres humanos, excluyendo a algunos individuos de ciertas posibles mejoras.

Una alternativa paralela a este tipo de estudios utiliza situaciones reales que conllevan tratamientos educativos desiguales para examinar su efectividad. Por ejemplo, en numerosas sociedades las clases se forman de acuerdo a ciertos principios de un máximo número de estudiantes “x”. Si el número de estudiantes en un colegio es $x+1$, en este caso se formarán dos grupos de tamaño $(x+1)/2$, mientras que en el colegio con un número de estudiantes igual a x , el tamaño de la única clase será x . Dado que la diferencia entre ambos colegios es básicamente inexistente, es posible utilizar la comparación entre estos dos colegios para inferir los efectos de clases reducidas. Por ejemplo, en las escuelas israelíes se sigue la llamada regla de Maimónides,¹⁵ que no permite clases de más de 40 alumnos. Josh

¹⁴ Krueger, A. (2003). *Economic Considerations and Class Size*. The Economic Journal, vol 113, n.º. 485.

¹⁵ Maimónides fue un famoso filósofo y estudioso de las leyes y religión hebrea, nacido en Córdoba en el siglo XII.

Angrist y Victor Lavy (1999)¹⁶ han estimado mediante este método que una reducción en el tamaño de una clase, inducida por este mecanismo, de hecho contribuye a mejorar los resultados académicos de los estudiantes.

Todos recordamos de nuestro paso por el sistema educativo la existencia de grandes diferencias entre profesores. La calidad del profesorado no es una característica uniforme y existen numerosos factores que contribuyen a un profesorado de mayor calidad. Seguramente, experiencia y calificaciones son características que no definen por completo la calidad de un profesor, pero la objetividad de su definición y medida, ayuda de cara a la evaluación de sus efectos. La evidencia sugiere que tales características conducen a mejores resultados, pero contribuyen muy poco a explicar las diferencias observadas entre distintos profesores y sus efectos individuales. El grado de variación es tan grande que las estimaciones sugieren que cinco cursos consecutivos con un “buen” profesor, pueden corregir el déficit educativo en la mayoría de estudiantes con un entorno socioeconómico menos favorable. En la solución radica gran parte del problema: los sistemas habituales de promoción implican que los buenos profesores tienen incentivos para buscar estudiantes con un entorno más favorable y más fáciles de educar, por lo que la asignación de profesores a estudiantes no será siempre la más deseable.

Algunos programas de incentivos a escuelas y/o profesores fueron llevados a cabo en los Estados Unidos, en Kentucky, Carolina, Dallas y Baltimore, pero la evidencia existente no es concluyente o sugiere escasos beneficios. Lavy (2002) contribuye a este debate ilustrando los efectos de un programa llevado a cabo en Israel, que otorgaba incentivos económicos a escuelas capaces de obtener los mejores resultados educativos para sus estudiantes. Alrededor de un tercio de los 62 colegios de secundaria escogidos obtuvieron premios, parte de los cuales fueron destinados a retribuir directamente al personal, mientras que parte fue destinada a mejorar las condiciones de trabajo de los últimos. Este programa condujo a reducir las tasas de abandono y mejorar los resultados de los estudiantes, sobre todo aquellos provenientes de entornos más desfavorecidos.

¹⁶ Angrist, J. and Lavy, V. (1999). *Using Maimonides Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement*. Quarterly Journal of Economics, 114.

Simultáneamente, un programa paralelo que consistía en un incremento en la asignación de recursos a escuelas también condujo a mejores resultados. Este programa tenía la peculiaridad de otorgar completa libertad a las escuelas sobre cómo disponer de dichos recursos sujeto a la condición de que tenían que servir el propósito de incrementar el tiempo de docencia recibido por los alumnos.

En el contexto de los programas israelíes, ambos enfoques (mayores recursos y mayores incentivos) producen resultados positivos, si bien es este último el que presenta un mejor balance entre beneficios y costes. Desde el punto de vista de los profesores, la aceptación de este tipo de incentivos como instrumento básico de la política educativa dependerá en gran medida de la organización sindical y no es probable que sea un fenómeno uniforme, ya que algunos profesores o centros tienen más probabilidades de beneficiarse que otros.

Quienes proponen un sistema que proporciona incentivos a los profesores por mejorar el desarrollo educativo de sus alumnos, insisten en la importancia de trasladar mecanismos que el mercado utiliza para promover mejores resultados en otros profesionales, a los educadores. Ello no quiere decir que los profesores no tengan otros incentivos, aparte de los económicos, a la hora de desarrollar su labor educativa de la mejor forma posible. Sin embargo, es muy fácil constatar la importancia del salario relativo entre profesores y otros profesionales a la hora de determinar la escasez o abundancia de profesores. Por ejemplo, en el Reino Unido, los salarios obtenidos por profesionales en general han crecido más rápido que los de los profesores, dando lugar a importantes problemas de reclutamiento y retención del profesorado. Los efectos en la calidad del profesorado son ambiguos, puesto que si bien la formación ha mejorado sustancialmente, ha habido una caída en la calidad de los nuevos profesores porque aquellos con mejores calificaciones tienden a escoger carreras distintas. Además, con las crecientes tasas de abandono tiene lugar un descenso en el nivel medio de experiencia de los profesores, con la subsiguiente pérdida de calidad educativa.

Es también significativo señalar que no sólo son los profesores los destinatarios de programas orientados a modificar los incentivos en educación. De hecho, existen considerables esfuerzos destinados a promover mayor libertad y oportunidades para los gestores y directores de centros escolares. Existen además iniciativas que promueven la movilidad de gestores de probada eficacia a colegios

con peores resultados históricos y entornos sociales que dificultan los procesos educativos. Por otro lado, en estos momentos existen numerosos programas que proporcionan incentivos económicos directos a los estudiantes y sus familias, con el fin de reducir las tasas de abandono de la educación, una vez alcanzada la mínima edad de escolarización. Tales programas, como PROGRESA en México y el “Education Maintenance Allowance” en Inglaterra y Gales, han demostrado ser mecanismos efectivos para inducir mayores niveles educativos en jóvenes, que habrían abandonado el sistema educativo con escasas credenciales para el mercado de trabajo.

REFORMA EDUCATIVA, MERCADOS Y ELECCIÓN

Uno de los principios básicos en la idea de introducir mecanismos “de mercado” en la provisión de servicios educativos es el de libertad. Este ensayo ya ha discutido algunos de los problemas que impiden una situación de completa libertad por motivos de información imperfecta, edad de los educandos, diferencias socioeconómicas entre entornos familiares, etc. A pesar de estos problemas, la idea fundamental de los mercados, promoviendo la competencia entre escuelas, permitiendo la elección libre de centros, etc., tiene un poderoso atractivo intelectual en un contexto en el que resulta difícil encontrar recursos adicionales con que mejorar las prestaciones educativas de una sociedad y resulta preciso encontrar una forma (si es que existe) de mejorar la productividad de los recursos existentes en la actualidad.

El sistema de cheques escolares es quizás el que ha recibido mayor atención por parte de académicos, políticos y la sociedad en general. Incluso en sociedades bastante igualitarias, las diferencias entre colegios son significativas, incluso dentro de zonas con una composición del alumnado muy homogénea. Existen diferencias significativas en función de la naturaleza pública o privada de los centros, de los métodos o principios educativos, e incluso en función de la afiliación religiosa de éstos. Existe una considerable literatura que investiga los mecanismos que conducen a que ciertas características como las mencionadas produzcan distintos resultados, con el fin último de averiguar la existencia de un verdadero valor añadido o, si por el contrario, tales características tan sólo reflejan una distinta composición del alumnado.

En el Reino Unido, y próximamente en Estados Unidos, se confiere una gran importancia a las clasificaciones de centros por resultados. Su utilización y publicación es muy controvertida, puesto que en gran medida reflejan distintas circunstancias en la composición de los centros, no su éxito educativo. El gobierno británico acaba de comenzar a publicar resultados que reflejan la progresión de cohortes de estudiantes en cada centro, como indicador del valor añadido que proporcionan dichos centros.

La idea básica de los cheques escolares es permitir a los padres enviar a sus hijos a centros que proporcionen un mejor resultado educativo a estos últimos. Con un sistema de este tipo, se pretende inducir una competencia entre centros e incentivos para que los peores centros mejoren sus resultados o simplemente desaparezcan, o sean absorbidos por otros, de una forma similar a como funcionaría un mercado. Algunos de los partidarios de este sistema indican que en sistemas híbridos como los actuales, el Estado es reacio a admitir la diversidad de las prestaciones educativas en función de características geográficas. En esta situación, las familias con mejores recursos tienden a adoptar decisiones de localización geográfica que les sitúan en mejor posición para tener acceso a las mejores escuelas públicas. Según estudios en el Reino Unido, esta estrategia proporciona un mejor resultado desde el punto de vista financiero que pagar tasas por asistir a una escuela privada de carácter no concertado. Este fenómeno contribuye a una mayor segregación geográfica entre familias ricas y pobres que tiende a retroalimentarse de generación en generación. De forma paralela, escasean los incentivos para que los mejores profesores sean asignados a los estudiantes con mayores necesidades. En este caso, las tablas de resultados por escuela pueden estigmatizar aquellos centros que se enfrentan a peores circunstancias.¹⁷

Un sistema de cheques permitiría en principio superar las restricciones ocasionadas por las diferencias de precios de la vivienda por zonas, pero por otra parte impondría largos trayectos de casa a la escuela para los cuales sería necesario un sistema más integrado de transporte, pero esto es en principio subsanable. La cuestión crítica

¹⁷ No está claro si la información sobre el valor añadido puede contribuir a resolver este problema, porque en muchos casos los padres deciden acerca de los colegios en función no de su contribución a resultados puramente educativos, sino con el objetivo de que estos se relacionen con niños y niñas de un nivel socioeconómico similar.

es el efecto genuino que conlleva asignar un estudiante a un colegio distinto. En un sistema de cheques, los colegios en una mejor posición inicial tienen incentivos a seleccionar los mejores estudiantes y así mantener su posición relativa o incluso mejorarla. Este proceso puede conllevar un efecto negativo en los estudiantes con menor habilidad académica, que se ven privados de compartir tareas con compañeros de quien aprender y compartir mayores aspiraciones. De este modo, un sistema de cheques debe prever la posibilidad de una mayor polarización acompañando una mejora en media de los resultados.

La evidencia empírica en torno a la efectividad de este tipo de medidas es escasa. Los Estados Unidos han presenciado tres reformas en el ámbito de la elección de centros: cheques escolares en Milwaukee, escuelas “charter” en Michigan y escuelas “charter” en Arizona, pero ninguno de éstos ha proporcionado por el momento evidencia lo suficientemente robusta como para recomendar una reforma del sistema a gran escala. Es interesante señalar que la Corte Suprema de los Estados Unidos ha decidido recientemente que fondos públicos se pueden usar para financiar cheques-escolares que permitan la escolarización de alumnos en escuelas religiosas. Por lo tanto, dada la importancia de los grupos de presión, seguramente asistiremos a más iniciativas de este tipo en los próximos años.

El programa de elección escolar de la ciudad de Nueva York ha sido analizado por Krueger y Zhu (2003).¹⁸ En este programa, estudiantes de escuelas públicas en familias con escaso ingreso podían participar en una lotería que otorgaba becas para asistir a escuelas privadas en mayo de 1997. La asignación aleatoria de estudiantes a becas, por un valor aproximado de \$1400 por año, permite el seguimiento de un grupo de control que comparar el grupo de estudiantes que se benefician de educación privada. Aproximadamente tres cuartos de los estudiantes a los que les fueron ofrecidos un cheque, lo usaron al menos durante un año, pero no ha sido posible encontrar efectos positivos significativos para ninguno de los posibles grupos considerados, incluidas minorías raciales. Este tipo de resultado sugiere que un programa tan costoso como éste no reporta los beneficios esperados, y de ser aplicado a gran escala podría simplemente conducir a una mayor estratificación por escuelas, lo que no resultaría fácilmente sostenible desde un punto de vista político.

¹⁸ Krueger, A. and Zhu, P. (2003). *Another Look at the New York City School Voucher Experiment*.

Han quedado en el tintero muchas iniciativas y programas destinadas a mejorar la calidad de la enseñanza. Aprovechando la ocasión de discutir este tipo de medidas en el contexto de un curso de verano, me gustaría concluir reseñando la importancia de todo lo que no entendemos como enseñanza convencional pero que resulta esencial para el desarrollo educativo de las personas. Por una parte, cuenta el papel directo de los padres en el desarrollo de los niños, que se extiende mucho más allá del momento en que éstos son escolarizados. Debemos preguntar si hay algo que puede hacer la política educativa en este contexto sin entrometerse más de lo necesario en el ámbito de las relaciones familiares privadas. Y retomando la idea del verano, debemos preguntarnos sobre el valor educativo del ocio, sobre todo en una era en la que nuestra sociedad informalmente “exige” la participación en el mercado laboral del padre y de la madre. Países orientales con impresionantes resultados en educación tienen sistemas con vacaciones muy reducidas y actividades los sábados. Existen dudas acerca de la idoneidad de extender la carga lectiva hasta estos niveles, pero tal vez sea posible encontrar fórmulas alternativas, centradas en actividades más lúdicas, que promuevan el aprendizaje en épocas de vacaciones y al salir de clase por la tarde. Recientemente, un estudio constataba una asimetría preocupante: “los niños de familias más pobres no leen “Harry Potter” en verano”. Mientras que el sistema educativo promueve la educación de todos durante el curso escolar, los períodos de ocio tienden a expandir la brecha social. Los responsables de las políticas educativas deben preguntarse cómo producir un ocio de calidad de la misma forma en que se plantean como mejorar la calidad de la enseñanza.

CONCLUSIONES: LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

En este ensayo he abordado algunas de las cuestiones más importantes en el campo de la Economía de la Educación. He intentando justificar un enfoque económico para el análisis de las políticas educativas, en el sentido de que cualquier tipo de reforma conlleva ciertos beneficios y costes, así como consecuencias redistributivas que deben ser abordadas. Si bien la evidencia existente no sugiere la existencia de una combinación de políticas que permita fabulosas mejoras en los resultados educativos de una sociedad sin incurrir en un nivel significativo de gastos, ciertas medidas pueden resultar sumamente ventajosas en términos relativos.

Por el momento, la escasa información fiable acerca de la efectividad de las políticas educativas se restringe a un número limitado de programas que han sido llevados a cabo en un contexto muy distinto al español. En el caso de la introducción de modelos que incentivan mecanismos “de mercado” en la ecuación obligatoria, ni siquiera existe un acuerdo generalizado acerca de la existencia de beneficios.

En cualquier caso, me gustaría concluir este ensayo enfatizando la importancia de un análisis independiente y riguroso desde el punto de vista científico antes de comprometer imponentes cantidades de recursos a programas de dudosa efectividad. Por poner un ejemplo, el gobierno del PRI en México decidió llevar a cabo un programa, PROGRESA, destinado a mejorar los resultados educativos, así como la salud de los niños en familias con bajo nivel adquisitivo, introduciendo una serie de incentivos económicos y asignando recursos a las comunidades. Antes de extender este programa a la totalidad de la nación, se decidió realizar un programa piloto seleccionando (y excluyendo) ciertas localidades de forma aleatoria. Esta decisión resultó controvertida en su momento, pero una vez que la evaluación del programa demostró claramente la existencia de efectos positivos lo bastante grandes como para justificar el nivel de gasto, resultó posible extender el programa al resto del país. Además, cuando el PRI perdió las elecciones, la existencia de una irrefutable evidencia favorable permitió la subsistencia de programa a pesar de los cambios políticos.

En ausencia de información y datos concretos, una sociedad democrática se ve enormemente limitada a la hora de tomar decisiones responsables. Esta falta de transparencia, muchas veces utilizada con fines partidistas o simplemente fruto de la inercia, crea las condiciones para que sean los prejuicios y las posturas demagógicas quienes determinen una serie de decisiones que conllevan importantes repercusiones para la sociedad y las generaciones venideras.

*La financiación universitaria: eficiencia y equidad*¹

MARTA RISUEÑO GÓMEZ²

EL DEBATE SOBRE FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA EN LA UE³

Un objetivo declarado del Consejo de Europa *es convertir a la UE en la economía más competitiva basada en el conocimiento*. Las reuniones del Consejo de Europa de Lisboa (2000), Estocolmo (2001) y Barcelona (2002) han confirmado el importante papel que se le da a la educación y han fijado prioridades para la acción concertada de todos los países miembro.

El panorama universitario europeo a nivel nacional se caracteriza por una gran heterogeneidad de instituciones que, dadas las distintas legislaciones y tradiciones universitarias, se diferencian en la forma de gobierno, el grado de autonomía, las condiciones laborales del personal académico, el peso relativo entre la investigación y la docencia, etc.

¹ Este documento se ha enriquecido con los comentarios de Fernando Fernández Méndez de Andés y Rosa Sanchidrián Pardo, a quien quiero agradecer sus aportaciones. Cualquier error es responsabilidad exclusiva de la autora.

² Licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad de Londres, Master por las Universidades de Londres e Indiana y Doctora en Económicas por la Universidad Carlos III de Madrid. Directora del Departamento de Economía de la Universidad Europea de Madrid y autora de varias publicaciones en el área de Economía de la Educación. Marta Risueño intervino con esta ponencia en la mesa redonda *La financiación de la enseñanza como garantía de libertad e igualdad*, en la que también participaron José Manuel Otero Novas y Fernando Galindo-Rueda.

³ La información utilizada para elaborar este apartado proviene en su mayor parte de *The role of universities in the Europe of knowledge*. Communication from the Commission, Brussels, 05.02.2003 y *Investing efficiently in education and training an imperative for Europe*, Communication from the Commission, Brussels, 10.01.2003.

Las reformas estructurales basadas en el proceso de Bolonia constituyen un esfuerzo para organizar esta diversidad en un marco europeo que la haga más compatible y coherente y que permita a las universidades europeas competir en un entorno global.

La Comisión ha elaborado distintos documentos en los que se plantean los retos fundamentales que tendrá que abordar el sistema universitario europeo para conseguir esta meta.

Una de las cuestiones que más interés ha suscitado es definir los sistemas de financiación más adecuados, es decir, aquellos que garanticen recursos suficientes a la universidades, incluyendo formas de financiación complementarias al gasto público; que promuevan la eficiencia en el uso de los fondos, sean más transparentes y sirvan a los intereses, tanto de la comunidad universitaria como de la sociedad en su conjunto.

Financiación

Los países de la Unión Europea gastan como media un 5% de su PIB en educación, una cifra comparable a la de los E.E.U.U. Sin embargo, si nos fijamos en la educación superior, la brecha entre el gasto americano como porcentaje del PIB (2,3%) y el europeo (1,1%) es enorme.

En los últimos años, el gasto en educación superior no ha aumentado en proporción al número de alumnos en ninguno de los países miembro, pero la diferencia fundamental entre Estados Unidos y Europa estriba en la financiación privada de la educación universitaria. El gasto privado en educación supone un 0,2% del PIB europeo frente al 1,2% del PIB americano. Esta diferencia implica que las universidades americanas tienen, como media, entre 2 y 5 veces más recursos por alumno que las europeas.

Los recursos aportados por los estudiantes explican, en cierta medida, este desfase, pero las universidades americanas, junto con una importante cantidad de fondos públicos, disfrutan de fondos privados, aportados por el sector empresarial y las fundaciones, y principalmente dirigidos a la financiación de la investigación básica. Adicionalmente, muchas universidades tienen importantes recursos propios que han acumulado a lo largo del tiempo a través de donaciones privadas.

La Comisión considera que la insuficiente financiación de las universidades europeas difícilmente podrá solventarse exclusivamen-

te a través del aumento de fondos públicos, por lo que es fundamental para el desarrollo del Espacio de Educación Superior Europeo, la acción concertada por parte de los individuos, las empresas y las autoridades públicas, así como identificar aquellas formas de financiación dentro de la Unión Europea que están consiguiendo los mejores resultados.

La Comisión identifica 4 fuentes principales para la financiación universitaria:

Financiación pública. Dada la situación presupuestaria de los países miembro, el margen para aumentar los ingresos de las universidades a través del gasto público es limitado y difícilmente podrá por sí solo cerrar la brecha con Estados Unidos.

Donaciones privadas. Puede ser una fuente de financiación, pero para ello hay que modificar el tratamiento fiscal que reciben las donaciones en Europa, así como determinadas legislaciones que impiden a las universidades obtener y acumular recursos propios.

Venta de servicios por parte de las universidades. Es una vía de financiación adicional, particularmente a través de la comercialización de los resultados de investigación y la venta de servicios de formación al sector empresarial. Para hacer posible que esta fuente de financiación alcance los niveles americanos, es necesario revisar el marco regulatorio de tal manera que permita a las universidades la apropiación de los beneficios por estas actividades y, por tanto, genere los incentivos adecuados para que se produzca.

Contribución de los estudiantes. La posibilidad de que los alumnos paguen tasas más elevadas, diseñando mecanismos que garanticen el acceso democrático a la educación, está siendo objeto de debate en la mayoría de los países de la Unión.

Eficiencia

La financiación adecuada del sistema universitario europeo no sólo depende del diseño de sistemas de financiación adicionales, sino también del uso eficiente de los fondos. Un objetivo fundamental de la Comisión es maximizar el rendimiento social de la inversión que se obtiene de la financiación pública, entendiendo como los prescriptores de la educación superior los alumnos, las autoridades que financian la educación, el mercado laboral que utiliza las cualificaciones que la universidad transmite y la sociedad en su conjunto.

Según la Comisión, la eficiencia en el diseño del sistema educativo requiere:

Una baja tasa de abandono/fracaso entre los estudiantes. En este momento la media europea de abandono es del 40%⁴. En los países donde la tasa de abandono y/o fracaso es alta, ésto podría ser el resultado de sistemas educativos que obligan al alumno a elegir demasiado pronto, o a un sistema de asesoramiento deficitario que tiende a embarcar a todos los alumnos hacia la educación universitaria, con el consiguiente despilfarro de recursos.

Equilibrio entre la oferta y la demanda de títulos universitarios. La eficiencia requiere que los programas educativos tengan la suficiente flexibilidad para permitir que las titulaciones ofertadas –que se preparan con una visión a medio plazo dada la duración de los estudios– y las titulaciones demandadas por el mercado laboral –que a menudo reflejan necesidades de muy corto plazo y son más volátiles– puedan ajustarse fácilmente. Altas tasas de desempleo entre los licenciados podrían ser síntoma de sistemas excesivamente rígidos y mal ajustados a las necesidades de los empleadores.

Duración apropiada de los estudios para obtener un determinado título. La duración de los estudios que llevan a un determinado título puede variar en una ratio de 2 en Europa. Esto ocurre incluso en situaciones en que los títulos son mutuamente reconocidos entre países, lo que plantea si el uso de los recursos está siendo óptimo. La duración apropiada de los estudios debe ser analizada particularmente en el marco de la Declaración de Bolonia.

Suficiente flexibilidad en los programas académicos que permita a los alumnos cambiar de un programa a otro si creen que han elegido mal, y que permita salir y entrar en el sistema educativo a lo largo de la carrera profesional.

La eficiencia en la gestión implica:

Desarrollo de estructuras de gestión eficientes. Las universidades deben generar y administrar fondos propios, y sistemas de financiación que permitan la rendición de cuentas y que ligen recompensa a resultados.

Sistemas de financiación que fomenten la planificación a largo plazo mediante contratos entre las universidades y el sector público que sean independientes de los cambios políticos y que per-

⁴ *The role of universities in the Europe of knowledge.* Communication from the Commission, Brussels, 05.02.2003

mitan desarrollar la excelencia en investigación con plazos de inversión adecuados.

La implantación de sistemas de acreditación de la calidad y de estándares europeos que fomenten la competencia y la comparación y permitan la descentralización y la fácil adaptación de programas.

En el siguiente apartado, se analizan los sistemas de financiación universitaria vigentes en la Unión Europea desde el punto de vista de la eficiencia económica y la equidad.

LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN EUROPA⁵

Los actuales sistemas de financiación en la Unión Europea son muy diversos y, en muchos casos, han estado sujetos a cambios recientemente. Habitualmente están basados en varios tipos de indicadores que obtienen distintas ponderaciones dependiendo del tipo de actividad considerada (docente o investigadora), de estudios (científicos o humanidades) o de institución (grande o pequeña, etc). A menudo, la financiación implica además a distintos niveles de gobierno, lo que hace a estos sistemas muy complicados, poco transparentes y difíciles de sintetizar.

Tomando como referencia la financiación de la docencia conducente a un primer título universitario⁶, podemos agrupar las distintas fórmulas de financiación en dos grandes bloques: las destinadas a los centros de educación universitaria y la ayuda directa a los estudiantes o sus familias.

Financiación directa a los centros

La justificación del uso de sistemas de financiación directa a las Universidades se basa en la estabilidad presupuestaria que pueden

⁵ Para elaborar este apartado se ha utilizado información proveniente de los capítulo I y F de *Key data on Education in Europe*, 2002, European Commission., de *Education at a Glance 2001*, OCDE y *Public Funding of Higher Education. A comparative study of funding mechanisms in ten countries*, November 2001. Frans Kaiser, Hans Vossensteyn, Jos Koelman. www.minocw.nl/bhw/84/print.html y en *Education at a Glance 2001*.

⁶ Ésta es la partida utilizada en: *Public Funding of Higher Education. A comparative study of funding mechanisms in ten countries*, y en *Key data on Education in Europe 2002*.

garantizar estos mecanismos, algunos de los cuales además favorecen la planificación de inversiones a largo plazo y la posibilidad de que la autoridad pública fomente aquel tipo de actividades que considera de mayor rentabilidad social.

Podemos agrupar los sistemas de financiación directa a las universidades con arreglo a los siguientes criterios:

1.– Basados en criterios de proceso. Un mecanismo de financiación es de *proceso*⁷ si el reparto de los fondos viene determinado por las condiciones de partida.

Los mecanismos de proceso suelen estar basados en medidas relacionadas con el número de alumnos matriculados, aunque se utilizan también otro tipo de criterios, tales como el presupuesto de años anteriores, los metros cuadrados, etc.

Si bien los indicadores basados en procesos han sido –y aún son– los más utilizados, generan pocos incentivos al uso eficiente de los recursos. El sistema más extendido, basado en el número de alumnos matriculados, no sólo es cuestionable desde el punto de vista de la eficiencia económica, sino también de la equidad, ya que es un mecanismo de financiación altamente regresivo. Mediante este sistema, el gobierno financia a las universidades entregándoles una determinada cantidad de fondos por estudiante matriculado, que cubre en su totalidad o en un alto porcentaje⁸ el coste del alumno en la universidad, y el estudiante se hace cargo a través de las tasas de matriculación del coste remanente, si lo hubiese. Estas tasas de matriculación fuertemente subvencionadas benefician fundamentalmente a los estudiantes de las clases medias y altas, que con posterioridad accederán a trabajos bien remunerados y soportarán bajas tasas de desempleo⁹.

⁷ En el apéndice (Tabla 1) aparecen distintos indicadores de proceso y resultado que se están utilizando actualmente en España para acreditar las titulaciones.

⁸ En un informe reciente de la OCDE se calcula que como media un estudiante universitario de la OCDE recibe una transferencia bruta de fondos públicos de alrededor de \$50.000, lo que incluye una subvención media del 80% de las tasas de matriculación, más becas o créditos avalados.

⁹ Para un análisis de los efectos distributivos de la financiación universitaria en los países de la OCDE, en el que se analiza la falta de equidad que supone la subvención de las matrículas a todos los alumnos, ver Blöndal, S., S. Field, Ngirouard & A. Wagner (2001) *Investment in human capital through post-compulsory education and training: Selected efficiency and equity aspects* OCDE Economic Department Working Papers.

2.– Basados en contratos entre la institución y el Estado e independientes del número de alumnos. El uso de *contratos-programa* es un sistema muy implantado en Francia y en menor medida en Alemania. El acuerdo entre el Estado y la institución se basa en que el gobierno financia y la universidad se compromete a cambio a un determinado tipo de acciones. Este sistema permite a las autoridades públicas promover innovaciones en la educación y objetivos específicos. La mayor crítica a este sistema de financiación es, además de los altos costes de implementación¹⁰, la pérdida de autonomía universitaria.

3.– Basados en criterios de resultados: Un mecanismo de financiación se considera de *resultados* si los fondos que recibe la institución dependen de los objetivos finales alcanzados.

Este sistema se empezó a implantar en los años 90 en los países del Norte de Europa y, recientemente, otros países europeos han empezado a incorporarlos como parte de los determinantes de los fondos que reciben sus universidades. Se basa en medidas tales como el número de créditos aprobados o el número de títulos expedidos¹¹.

Como ya se ha mencionado, los sistemas de financiación basados en procesos generan pocos incentivos al funcionamiento eficiente de las instituciones universitarias. La inclusión de criterios de resultados en los mecanismos de financiación es una forma de incentivar la producción eficiente.

Es importante resaltar que los incentivos que pueden generar este tipo de instrumentos sólo serán operativos en la medida en que los objetivos estén perfectamente explicitados, los indicadores para medir su consecución sean cuantificables y, en caso de no conseguirse lo estipulado, éste tenga realmente consecuencias en el grado de financiación de la institución.

Países como Italia, Irlanda, España e Inglaterra utilizan fundamentalmente sistemas de financiación del tipo (1). Francia y Alemania fundamentalmente del tipo (2), aunque en el caso francés se combina con mecanismos de tipo (1). Dinamarca es el único país que basa su sistema de financiación exclusivamente en criterios tipo

¹⁰ Los altos costes de transacción que pueden suponer este tipo de sistemas hacen que en la realidad pierdan mucho de su atractivo.

¹¹ Para un resumen de los indicadores de resultados que se han empezado a considerar recientemente en España, ver tabla 1.

(3), mientras que Holanda y Suecia utilizan un sistema mixto por el que alrededor del 50% del presupuesto viene determinado por criterios de resultados y el otro 50% por criterios de proceso. En Bélgica el sistema de financiación es distinto en la parte flamenca que en la francesa. En general, se utiliza el criterio de alumnos matriculados, pero en la parte flamenca las inversiones en instalaciones están basadas en el número de títulos concedidos durante los dos últimos años académicos.

Financiación directa a los alumnos

Los sistemas de financiación directa a los estudiantes se pueden relacionar con la introducción y/o expansión de los mecanismos de mercado en el sector público, que se han popularizado en Europa a partir de los años 90. La bondad de estos mecanismos se basa en el supuesto de que permiten la capacidad de elección del alumno, fomentan la competencia entre las universidades y favorecen la innovación pedagógica, la calidad y la sintonía con las demandas sociales. Es el consumidor el que, en definitiva, decide qué proveedor le ofrece el servicio que mejor se ajusta a sus necesidades y en el que la relación calidad-precio le es más favorable.

El tipo de ayuda financiera para los alumnos de educación universitaria que se ofrece en Europa se puede clasificar en 3 tipos:

- 1.- Becas o créditos destinados a cubrir el coste de la vida.
- a.- *Las becas universitarias* son fondos entregados directamente a los estudiantes. Los alumnos obtienen el dinero directamente de las autoridades públicas y los utilizan para costearse los gastos de manutención y/o la matrícula en la universidad de su elección. Estos sistemas de financiación generan incentivos a la competencia entre universidades dependiendo de su cuantía. En particular, si existen tasas de matriculación, especialmente si son elevadas y el nivel de las becas es suficientemente alto como para cubrir no sólo los gastos de manutención, sino también, al menos, parte de los de matrícula. En este momento, solamente Holanda cumple de forma holgada estos criterios: tasas de matriculación altas y becas a los estudiantes suficientes para cubrir el coste de la matriculación. En la medida en que otros sistemas permiten la libre elección de centro por los alumnos, asegurándoles la capacidad financiera para llevar a cabo su elección, puede considerarse que los sistemas fomentan la libre competencia.

- b.— *Los créditos avalados por el Estado con repago sujeto a renta.* Los créditos avalados por el Estado se justifican porque los mercados de capitales son imperfectos, lo que impide que los individuos puedan conseguir créditos para financiar su propia educación. Un individuo que desee invertir en su educación por encima de lo que le permite su capacidad económica actual, es muy probable que no pueda conseguir fondos adicionales a través del sistema bancario, puesto que el capital humano, a diferencia de una propiedad inmobiliaria, no es expropiable.

Incluso obviando el problema de la liquidez, es difícil para el individuo saber *ex ante* el verdadero rendimiento de su inversión en educación, es decir, el salario que obtendrá en el futuro. Para aquellos individuos para los que supone un esfuerzo económico elevado, esto puede implicar que no se eduquen, o que se eduquen menos de lo que habrían querido si no tuviesen que enfrentarse a una situación incierta.

Los créditos avalados por el Estado, con repago sujeto a la renta realizada una vez finalizado el periodo educativo, son utilizados en países como Alemania o el Reino Unido y permiten a los alumnos elegir el nivel de educación deseado sin restricciones de liquidez ni altos niveles de riesgo, puesto que la cantidad a repagar está sujeta al nivel salarial obtenido una vez finalizada la etapa universitaria. El gasto público necesario para implementar este tipo de instrumentos no es excesivo, porque al menos una parte de estos fondos eventualmente vuelve al Estado.

2.— *Ayudas al pago de matrícula.* En Europa las matrículas universitarias o bien son gratuitas, o bien están fuertemente subvencionadas¹², siendo Holanda e Inglaterra los países que tienen las tasas de matriculación más alta. Además, en muchos de los países en los que existen tasas de matriculación se aplican exenciones a los alumnos de rentas más bajas.

La ayuda financiera a los alumnos de menor renta para costearse los gastos de matriculación es una medida encaminada a asegurar la equidad del sistema. Sin embargo, este instrumento sólo puede garantizar el acceso democrático a la educación universitaria si se acompaña de otro tipo de ayudas que permitan al estudiante hacer fren-

¹² Como ya se ha comentado anteriormente, la subvención generalizada a todos los alumnos es altamente regresiva.

te a otros costes de su educación, en particular los costes de manutención y de oportunidad.

3.— Deducciones fiscales a las familias. Las más comunes son la inclusión de un *mínimo exento por hijo que está estudiando en la universidad y convive con los padres*; o *deducciones fiscales* de los gastos de matriculación.

El mínimo exento por hijo es un instrumento poco efectivo, ya que la cuantía de la exención suele ser muy escasa y, además, suele estar fijada en términos de una edad e ingresos máximos, en vez de en si el joven realmente estudia o no.

Unos incentivos fiscales adecuados fomentan el gasto privado en educación universitaria. Sin embargo, dada la baja cuantía de las matrículas en Europa, su efecto, en este momento, es muy limitado.

Dependiendo del tipo de ayudas que cada país ofrece, la Comisión Europea distingue cuatro modelos de ayuda financiera:

(1). *Modelo nórdico + Escocia*: Becas destinadas a cubrir el coste de la vida y educación gratuita (no hay ningún tipo de gastos de matrícula).

(1) + (3). *Modelo alemán + Grecia*: Becas o créditos destinados a cubrir el coste de la vida y ayudas a los padres a través de deducciones fiscales y mínimo exento por hijo. Educación gratuita.

(1) + (2). *Holanda y Reino Unido (excepto Escocia)*: Cubre total o parcialmente el coste de la vida y los gastos de matriculación (hay matrícula en estos países).

(1) + (2) + (3). *Modelo Bélgica, España, Francia, Irlanda, Italia, Austria y Portugal*: En estos países hay gastos de matriculación. Las ayudas consisten en becas basadas en el poder adquisitivo, mínimo exento y/o deducciones fiscales a las familias y reducción o exención de pago de matrículas.

Sin embargo, como ya se ha comentado, no todos los instrumentos que están englobados en una misma categoría tienen los mismos efectos sobre la eficiencia o la equidad y, dependiendo de la forma que se combinen y la cuantía de las ayudas, sus efectos pueden ser muy distintos. Además, como se puede apreciar por los datos que aparecen en la tabla 2 del apéndice, la ayuda financiera a los alumnos o gasto público por estudiante difiere sustancialmente entre países con un “mismo modelo” de financiación.

Atendiendo a lo expuesto en los epígrafes anteriores, Dinamarca, Holanda y Suecia serían los países con sistemas de financiación directa a

los centros más eficientes, mientras que Holanda y Reino Unido tendrían los sistemas más adecuados en la financiación directa a los alumnos.

LA FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES EN ESPAÑA

En España, la financiación de las universidades públicas se basaba en la revisión de los presupuestos históricos de cada universidad que, fundamentalmente, estaban destinados a la cobertura de los costes de personal. Los costes de personal, a su vez, venían determinados principalmente por el número de alumnos.

La transferencia de las competencias en materia universitaria a las Comunidades Autónomas ha dado lugar a distintas formas de financiación dentro del territorio nacional.

En la mayoría de los casos, las fórmulas de financiación tienen como objetivo prioritario el trato "equitativo" entre universidades de una misma comunidad y los criterios para determinar la asignación final de los fondos sigue estando basado en criterios de proceso tales como el número de alumnos, número de titulaciones, grado de experimentalidad de las mismas y, por supuesto, el coste salarial del personal docente e investigador y personal administrativo. Si bien es cierto que, en los últimos años, en algunas Comunidades Autónomas se han empezado a incluir algunos indicadores relacionados con la calidad y sujetos a la consecución de objetivos.

Sin embargo, y a pesar de esta tendencia a empezar a incluir partidas presupuestarias sujetas a resultados, los sistemas de financiación universitaria siguen estando basados mayoritariamente en garantizar los fondos suficientes para hacer frente a los gastos corrientes (fundamentalmente costes laborales) e igualar la capacidad financiera de todas las universidades pertenecientes a la misma comunidad.

Esta dimensión regional del sistema universitario, que tiene como argumento fundamental el impacto económico y social que poseen las universidades en su área territorial de influencia, presenta el inconveniente de que desincentiva la competencia entre universidades tanto a nivel nacional como a nivel intracomunitario.

Para superar la situación de *mercados universitarios locales* que existe hoy en día en España¹³ y generar incentivos al com-

¹³ Con los datos publicados por el Consejo de Universidades para el curso 98/99 sobre movilidad en estudios de primer y segundo ciclo, en la inmensa mayoría de las Comu-

portamiento eficiente y a la adecuación de la oferta educativa a las demandas sociales, sería necesario implementar una serie de medidas que han sido demandadas reiteradamente desde la CRUE y las propias universidades.

En primer lugar, una mayor libertad por parte de las universidades para fijar las matrículas universitarias, que les permita asegurarse una mayor financiación con cargo a esta partida. Conjuntamente, es necesario desarrollar un sistema de becas que tenga en cuenta, no sólo el coste de la matrícula universitaria, sino también los gastos de manutención y de oportunidad de los estudiantes, de tal manera que nadie quede excluido por motivos económicos, y se haga realidad la posibilidad de elección de centro por parte del alumno.

La CRUE, en las conclusiones a las jornadas mantenidas durante los días 9 y 10 de Marzo de 1998 en Jaén, exponía: "... la política de ayudas al estudio se muestra claramente deficiente, cuando la expansión de las políticas de becas y préstamos constituyen no sólo un paso necesario para mejorar la equidad del sistema, sino que se configuran como una pieza clave de políticas encaminadas a la incentivación de la eficiencia, la mejora del rendimiento académico y el estímulo a la movilidad estudiantil. La falta de movilidad de nuestros recursos humanos en enseñanza superior es probablemente uno de los factores que más dificultan el logro de la equidad y la eficiencia del sistema universitario".

El actual sistema de ayuda financiera a los alumnos es de una cuantía y un alcance tan limitados, que no cumple objetivos de equidad¹⁴ porque se financia con los impuestos generales, que paga todo el mundo, mientras que a la universidad sólo acceden las clases medias y altas; ya que los individuos situados en los percentiles

nidades Autónomas alrededor del 90% de los alumnos son no sólo de la propia Comunidad, sino de la misma provincia del Centro. Incluso en Comunidades como Madrid, el 70% de los alumnos pertenecen a la propia Comunidad, si bien dado el gran número de universidades con las que cuenta esta región, existe la posibilidad para la mayoría de las titulaciones de elegir entre varios centros.

¹⁴ En un informe reciente de la OCDE, *Economic Survey of Spain, 2003*, se señala que el sistema de financiación universitaria en España es regresivo e ineficiente y que debería sustituirse por otro que combinase tasas universitarias más altas con un aumento de las becas y/o créditos subvencionados para los alumnos de estratos económicos menos favorecidos.

más bajos de la distribución de la renta no pueden permitirse pagar el coste de oportunidad que supone estar 3, 4 o 5 años sin obtener un sueldo. Este problema alcanza toda su dimensión cuando se tiene en cuenta que en zonas rurales, donde el nivel de renta media es menor, los individuos tienen que añadir al coste de las tasas universitarias y al coste de oportunidad del salario perdido, el coste (altísimo) de tener que financiarse el residir fuera del hogar familiar.

Tampoco cumple objetivos de eficiencia puesto que las universidades públicas constituyen, en su mayoría, proveedores únicos de educación superior en su provincia que, al tener cubiertos sus costes, no necesitan competir por atraer alumnos. No hay, por tanto, incentivos a competir en la calidad del servicio ofertado. La financiación está garantizada en virtud de la propiedad estatal de la universidad.

El caso de las universidades privadas merece una mención especial dentro de la problemática de la financiación universitaria en España, puesto que existe una total dicotomía en el trato dependiendo de la propiedad pública o privada de la institución¹⁵. Mientras que en el resto de los países europeos el gobierno financia total o parcialmente a las universidades privadas, en nuestro país el Estado sólo financia a las públicas. Sin embargo, el reconocimiento de la educación como un Servicio Público que genera externalidades¹⁶ positivas a toda la sociedad en su conjunto –justificación fundamental para la financiación pública de la misma – no implica la *gestión pública* de esta actividad.

¹⁵ La postura del gobierno español con respecto a la falta de apoyo público a las universidades privadas contrasta con el grado de regulación de que es objeto este sector. En la actual situación, no sólo se fijan criterios directamente relacionados con los títulos universitarios ofertados, sino también en otros ámbitos de la actividad académica. Esto configura una situación que se podría caracterizar como de competencia desleal: todas las instituciones tienen que ofrecer los mismos servicios educativos y llevar a cabo las mismas actividades y en proporciones similares, pero unas están totalmente financiadas, independientemente de si cumplen o no los criterios de la autoridad educativa, mientras que otras no reciben ningún tipo de apoyo financiero, cumplan o no cumplan, y a pesar de que alcanzar estos criterios implique llevar a cabo actividades con un alto coste y nula rentabilidad.

¹⁶ Es ampliamente reconocido el papel que juega la educación en el desarrollo de las economías nacionales y su contribución al empleo y a la cohesión social. Si bien es cierto que, cuanto mayor es el nivel educativo de los individuos, menor es el rendimiento social adicional de un año más de educación y mayor el rendimiento estrictamente privado (mayor salario).

MEDIDAS A LA AMERICANA

Si examinamos el sistema universitario norteamericano, que tanto éxito ha demostrado tener en la captación de fondos privados para la financiación universitaria, existen una serie de medidas que podrían mejorar la capacidad de captación de fondos de nuestras universidades, así como generar ciertos incentivos a la competencia. Citamos, entre otros, los siguientes:

1.– *Liberalización de las tasas universitarias*, lo que permitiría a las universidades decidir cuánto cobrar por la matrícula universitaria y generar ingresos adicionales por esta vía. Las mejores universidades podrían permitirse cobrar tasas más altas.

2.– *Créditos avalados por el Estado con repago sujeto a renta*. Como ya se ha comentado anteriormente, los créditos avalados por el Estado con repago sujeto a renta permiten a los alumnos elegir el nivel de educación deseado sin restricciones de liquidez ni altos niveles de riesgo, y con un gasto público adicional muy moderado, porque al menos una parte de estos fondos eventualmente vuelven al Estado.

3.– *Deducciones en el IRPF por gastos en educación*. Si, como es reconocido por todos, el gasto en educación beneficia no sólo al individuo que lo hace, sino a la sociedad en su conjunto, es razonable que los gastos en educación sean desgravables en el impuesto sobre la renta, de la misma manera que hoy lo son, por ejemplo, los gastos de adquisición de la vivienda permanente.

En Estados Unidos los individuos y sus familias tienen acceso a un gran número de deducciones fiscales por gastos en educación superior. Existen deducciones por gastos en matriculación, manutención, pago de intereses por créditos educativos, e incluso es posible utilizar fondos de pensiones para pagar estudios universitarios a un beneficiario designado sin penalización.

El sistema de desgravación por estudios universitarios americano es excesivamente complejo y ha sido criticado por ello en numerosas ocasiones, pero la idea básica de incentivar el gasto privado mediante incentivos fiscales es apropiada.

4.– *Deducciones en los impuestos de donaciones y sucesiones*. Las leyes impositivas americanas permiten un gran número de ventajas fiscales, tanto a las empresas como a los individuos, que deciden hacer donaciones a instituciones universitarias. Es cierto que existe una tradición en la cultura americana de hacer donaciones privadas (frente al pago directo de impuestos) a las actividades que son con-

sideradas de interés social, pero sin duda determinadas leyes contribuyen claramente a este fenómeno.

Sin embargo, aunque estas medidas mejorarían la financiación de las universidades españolas en general en el medio plazo, sería deseable rediseñar el sistema de financiación buscando garantizar la suficiencia financiera, la eficiencia en la gestión de los fondos y la equidad para todos los individuos.

En el siguiente apartado se esboza un sistema de financiación con estas características.

UN SISTEMA DE FINANCIACIÓN ALTERNATIVO

El nuevo sistema de financiación debería tener las siguientes características:

- a.— Promover la equidad entre los individuos.
- b.— Fomentar la competencia entre las universidades creando un mercado universitario nacional.
- c.— Incentivar la calidad académica.
- d.— Permitir la capacidad de elección del alumno.
- e.— Aportar recursos a las universidades en función de sus logros y no en función de la propiedad de las mismas.

La financiación de la docencia conducente al título universitario de grado, estaría basada en:

- a.— La financiación directa al alumno a través de bonos universitarios y becas de movilidad.
- b.— Una mayor autonomía universitaria para la captación y gestión de fondos e incentivos a la venta de servicios al sector empresarial tanto en materia de investigación como de formación.
- c.— El desarrollo de los sistemas de comparación y acreditación.
- d.— Medidas fiscales que incentiven el gasto en educación superior tanto de los individuos como de las empresas.

Por último, para aquellas actividades que habitualmente no tienen una demanda de mercado y que son fundamentales en el desarrollo de la actividad universitaria, en particular la investigación básica, se deberían desarrollar mecanismos por el que el la autoridad académica financiase de forma competitiva los mejores proyectos de investigación y se fomentasen las áreas de investigación prioritaria a través de contratos-programa entre los mejores equipos de investigación y el Estado.

El sistema de financiación que proponemos estaría basado en la entrega a los alumnos de bonos universitarios¹⁷ que podrían canjear contra la matrícula de la universidad (pública o privada) de su elección, conjuntamente con becas de movilidad que permitieran a los alumnos estudiar en la universidad que eligiesen, independientemente de su zona de residencia.

La cuantía del bono universitario debería estar basada en el coste medio real que tiene una universidad pública por alumno, y teniendo en cuenta las diferencias entre las carreras experimentales y las de ciencias sociales y humanidades.

Para garantizar la equidad del sistema, la cuantía de los bonos universitarios y las becas de movilidad deberían tener en cuenta el nivel de renta familiar, de tal manera que los bonos universitarios para los alumnos de renta más baja cubriesen el 100% del coste medio real por alumno de las universidades públicas y las becas de movilidad fuesen suficientes para mantenerse durante el curso académico fuera del hogar familiar. Por otra parte, dados los importantes beneficios sociales que se reconocen a la educación universitaria, y que todas las familias contribuyen a la financiación pública a través de los impuestos en función de su capacidad adquisitiva, todos los alumnos deberían tener derecho a una cierta financiación, tanto de su matrícula como de sus gastos de manutención si han de residir fuera del hogar familiar.

Los bonos universitarios sólo podrían ser canjeados en aquellas instituciones y para aquellas titulaciones que hubiesen obtenido una valoración positiva por parte de la correspondiente Agencia de Evaluación de la Calidad. Los criterios de calidad deberían estar basados fundamentalmente en indicadores de resultados y objetivos fácilmente cuantificables, y que se mantuviesen estables en el tiempo. La Agencia de Evaluación debería publicar y publicitar anualmente la evaluación de las universidades y sus titulaciones en base a todos los indicadores utilizados.

Las universidades públicas (y privadas) deberían tener libertad para fijar sus matrículas, así como para establecer los criterios académicos de admisión de sus alumnos. Asimismo, deberían tener no ya la posibilidad de vender servicios al sector empresarial, sino recibir incentivos para ello.

¹⁷ Por bono universitario nos referimos a un cheque entregado por la autoridad pública al estudiante que sirve exclusivamente para pagar, total o parcialmente, los costes de matriculación de la universidad elegida (siempre que ésta le haya ofrecido una plaza).

Deberían existir medidas fiscales, ya mencionadas en el apartado 4, que incentivasen el gasto privado en educación tanto de las empresas como de las familias. Este sistema de financiación introduciría un verdadero mecanismo de mercado en el sistema de financiación universitaria. Incentivando a todas las universidades a buscar la excelencia, premiando a aquellas que obtuviesen los mayores logros e impidiendo, en el medio plazo, la subsistencia de aquellas de menor calidad y menos eficientes.

Es probable que este sistema de financiación aumentase en cierta medida el gasto público por alumno en educación superior, pero con los datos que aparecen en la tabla 2 se puede comprobar que el gasto en educación universitaria en España es en este momento bastante bajo con respecto al resto de países de nuestro entorno.

En la tabla 2 aparece el gasto público por alumno en 1998 en dólares americanos, corregido por un estándar de paridad de compra (EPP). Como se puede apreciar, éste varía sustancialmente entre países. El gasto más alto lo tiene Suecia con 13.224 dólares corregidos. En el extremo inferior se sitúan Grecia y España, que gastaron respectivamente 4157EPP y 5038 EPP. Esta cantidad es inferior a la que gastan otros países con niveles de renta per cápita similares a los nuestros. Así Irlanda gastó 8522 dólares corregidos por estudiante.

Las transferencias por educación a entidades privadas como porcentaje del PIB también muestran a España en una situación similar a la anterior; solamente Grecia, Portugal y Francia ofrecen un nivel de ayudas inferior. Un aumento en el gasto medio por alumno, conjuntamente con medidas encaminadas a una producción más eficiente de titulaciones, reduciendo la duración media de los estudios y los índices de fracaso, estaría plenamente justificada.

CONCLUSIONES

En el presente documento se han descrito a grandes rasgos los objetivos que la Comisión Europea se ha fijado para el Espacio Europeo de Educación Superior y los sistemas de financiación universitaria en la Unión Europea con especial referencia al sistema español. Se han analizado los incentivos que generan los distintos mecanismos de financiación universitaria y se ha esbozado una propuesta para un sistema de financiación alternativo que contemple tanto criterios de efi-

ciencia como de equidad y aporte fondos suficientes al sistema universitario español. Del análisis aquí realizado se deduce:

1.– La carta de Bolonia obliga al sistema universitario europeo a un alto grado de armonización en la impartición de titulaciones universitarias. El objetivo es la creación de un mercado universitario europeo capaz de competir con los mejores sistemas universitarios del mundo.

2.– Esta armonización en cuanto al producto ofertado debería estar acompañada de una cierta homogeneidad en los sistemas de financiación. La financiación de las universidades españolas para competir con garantías en Europa debe promover la calidad y la eficiencia en la gestión, así como la equidad entre los ciudadanos.

3.– En el sistema actual, la financiación de los estudios universitarios en España no está basada en ninguno de estos criterios.

4.– No obedece a criterios de equidad porque se financia con los impuestos generales que paga todo el mundo y a ella sólo acceden las clases medias, puesto que los individuos situados en los percentiles más bajos de la distribución de la renta no pueden permitirse pagar el coste de oportunidad que supone estar 3, 4 o 5 años sin obtener un sueldo. Este problema se agrava cuando se tiene en cuenta que los individuos en zonas rurales (donde el nivel de renta media es menor), al coste de las tasas universitarias y al coste de oportunidad del salario perdido, tienen que añadirle el coste (altísimo) de tener que financiarse el residir fuera del hogar familiar.

5.– Tampoco obedece a criterios de eficiencia, puesto que el sistema universitario español está compuesto de *mercados locales*, en los que a penas existe movilidad de los estudiantes de unas Comunidades a otras y en los que las universidades, al tener cubiertos sus costes, no necesitan competir por atraer alumnos. No hay, por tanto, incentivos a competir en la calidad del servicio ofertado.

6.– La financiación se da exclusivamente en función de la propiedad estatal de la universidad, y no del tipo o calidad del servicio ofertado.

7.– En el corto plazo, existen una serie de medidas, fundamentalmente de tipo fiscal, que podrían mejorar la financiación del sistema en general y generar ciertos incentivos a la competencia entre las universidades

8.– Para el medio plazo se propone un sistema de financiación basado en cheques universitarios y becas de movilidad que garantice tanto la eficiencia como la equidad del sistema, permitiendo el acceso democrático a la educación, favoreciendo la capacidad de elección de los alumnos y alentando la competencia entre universida-

des, creando las condiciones para un *mercado nacional universitario* integrable en el Espacio de Educación Superior Europeo, fomentando así la calidad, la innovación pedagógica, la sintonía con las demandas sociales y la eficiencia en costes.

APÉNDICE

Tabla 1¹⁸

Indicadores de proceso

RECURSOS MATERIALES	RECURSOS HUMANOS	PROGRAMA ACADÉMICO
Metros cuadrados por alumno. Disponibilidad de puestos por alumno en aula	Nº de doctores	Nº alumnos matriculados
Nº de salas de estudios	Categoría profesional del PDI.	Nº alumnos de nuevo ingreso en primera opción
Nº de puestos en biblioteca	Dedicación profesorado a la docencia	Nota media de nota de acceso a la universidad
Disponibilidad de espacios para el PDI	Nº de profesores que participan en proyectos de innovación	Créditos teóricos y créditos prácticos.
Puestos disponibles para laboratorios y salas de informáticas	Nº de alumnos por profesor	Nº de alumnos con beca oficial
Disponibilidad de libros en biblioteca	PDI a tiempo completo	Nº créditos optativos/ créditos totales
Gastos corriente/alumno	PAS por nº de alumnos	Nº de créditos con proyecto fin de carrera o prácticas en empresas
Presupuesto general	PAS a tiempo completo	Perfil de ingreso
		Perfil de egreso

Tabla 1

Indicadores de resultado

ALUMNOS	PROFESORADO	SOCIEDAD
Tasa de éxito	Nº de tesis leídas, producción de doctores	Tasa de ocupación de los egresados
Tasa de eficiencia	Proyectos de I+D	Nº de convenios y alianzas con otras universidades
Duración previsible de los estudios	Publicaciones científicas.	Nº de convenios con empresas.
Tasa de graduación	Premios y homenajes	
Tasa de abandono		
Índice de satisfacción de alumnos		
Índice de satisfacción de los egresados		

¹⁸ Esta tabla ha sido elaborada por Rosa Sanchidrián.

Tabla 2

Fuente: OCDE. *Education at a glance 2001*

País	(2) Gasto Directo en las Instituciones	(1) Transferencias de educación		
		Ayuda financiera a los estudiantes		
		Becas y otros fondos a los hogares	Créditos a los alumnos	Total
Austria (d)	88	10	a	10
Belgica (d)	77	23	n	23
Dinamarca (a)	69	26	5	31
Finlandia (a)	82	17	n	17
Francia (d)	92	8	a	8
Alemania (b)	88	9	2	11
Grecia (b)	97	3	m	3
Irlanda (d)	85	15	n	15
Italia (d)	81	19	n	19
Holanda (c)	74	13	13	25
Portugal (d)	94	6	a	6
España (d)	89	11	n	11
Suecia (a)	70	10	20	30
Reino Unido (c)	65	25	11	35
EEUU ¹⁹	80	11	9	20

(1) – Subsidios públicos al sector privado como porcentaje del gasto público total en educación terciaria (1998)

(2) – Gasto directo en las instituciones como porcentaje del gasto público total en educación terciaria (1998);

(3) – (1) + (2) = 100

¹⁹ Including post-secondary non-tertiary education

Educación a entidades privadas			Transferencias por educación a entidades privadas como porcentaje del PIB	Gasto por estudiante en \$ americanos ajustados por poder de compra en instituciones públicas y privadas basado en equivalente a tiempo completo
De los cuales: atribuibles a las instituciones educativas	Transferencias y pagos a otras entidades privadas	Total		
x	2	12	0,21	11.279
4	n	23	0,26	6.508
n	n	31	0,67	9.562
n	1	18	0,36	7.327
5	a	8	0,08	7.226
n	n	12	0,13	9.481
m	m	3	0,04	4.157
6	n	15	0,18	8.522
7	n	19	0,15	6.295
8	1	26	0,36	10.757
n	n	6	0,06	m
5	n	11	0,10	5.038
n	a	30	0,64	13.224
13	n	35	0,39	9.698
x	m	20	0,27	19.802

Bibliografía

- Blöndal, S., S. Field, N. Girouard & A. Wagner (2001). *Investment in human capital through post-compulsory education and training: Selected efficiency and equity aspects*. OCDE Economic Department Working Papers.
- Communication from the Commission. *The role of universities in the Europe of knowledge*. European Commission, Brussels, 05.02.2003.
- Communication from the Commission. *Investing efficiently in education and training an imperative for Europe*. European Commission, Brussels, 10.01.2003.
- European Commission. *Key data on Education in Europe, 2002*.
- Frans Kaiser, Hans Vossensteyn, Jos Koelman. *Public Funding of Higher Education. A comparative study of funding mechanisms in ten countries*, November 2001. www.minocw.nl/bhw/84/print.html.
- OCDE. *Education at a Glance 2001*.
- OCDE. *Economic Survey of Spain, 2003*.

V

LA EDUCACIÓN EN EL FUTURO DE EUROPA

MIGUEL ÁNGEL SANCHO GARGALLO¹

Hoy, último día del curso *Libertad, igualdad y pluralismo en educación*, corresponde tratar sobre la educación en el futuro de Europa. Durante estos días, nuestro objetivo ha sido enfocar la educación desde múltiples ángulos de visión, para intentar vislumbrar cuál es el tipo de educación que necesita la sociedad europea, y cómo acertar a organizar los sistemas educativos, con el fin de hacerlos capaces de contribuir eficazmente al desarrollo personal y social de sus ciudadanos.

Estas y otras cuestiones, suscitadas en la actual coyuntura europea, caracterizada por un proceso definido por el debate en torno al marco jurídico que proporciona el proyecto de Constitución presentado por la Convención para el futuro de Europa, constituyen el objeto de nuestra reflexión en el día de hoy, desde un enfoque multidisciplinar que se abordará a través de las aportaciones de los ponentes que hoy nos acompañan en esta mesa redonda.

Me satisface especialmente, gracias a la Universidad Complutense de Madrid y a la Consejería de Educación de esta Comunidad Autónoma, hacerles partícipes del deseo de OIDEL Europa de aportar un espacio de reflexión que favorezca el diálogo político y social en educación y que permita descubrir nuevos matices que ayuden a esclarecer y a enriquecer las políticas educativas, cuyo diseño resultará trascendental para perfilar el futuro de la sociedad del conocimiento en el tercer milenio.

¹ Presidente de OIDEL Europa y Director del curso *Libertad, igualdad y pluralismo en educación*, organizado en El Escorial (UCM), en julio de 2003. Además de pronunciar esta conferencia, moderó la mesa redonda *El papel de la educación en la construcción de un espacio común europeo*, en la que también intervinieron José Luis Mira y Ricardo Díez Hochleitner.

José Luis Mira, Director General de Educación y Formación Profesional, es también la persona designada por el Ministerio para el seguimiento de los objetivos compartidos por los Estados de la Unión Europea en educación. Por ello, podrá hablarnos con conocimiento y autoridad, del alcance de las políticas europeas, su plasmación en planes de acción concretos y el desafío de la llamada convergencia europea en educación.

Junto a José Luis Mira, contaremos con un ponente de excepción, Ricardo Díez Hochleitner. Su vida y trayectoria profesional le sitúan en una posición privilegiada para hablarnos de la educación desde la perspectiva del ciudadano europeo. ¿Qué papel juega la educación en la configuración de la idea de Europa? ¿Cómo conseguir que sea una idea compartida por todos? ¿Qué valores aporta la educación a la construcción de una ciudadanía europea?

UN NUEVO ESCENARIO: CAMBIOS EN EL ENTORNO EDUCATIVO

Viene siendo un tópico hablar de que vivimos sumidos en un proceso de cambio, pero así es. Ninguna de las áreas de actividad son ajenas a este entorno y, como consecuencia, la educación se ve también interpelada. El fenómeno de la globalización, el ritmo de crecimiento de los países europeos, las nuevas circunstancias laborales y sociales donde resulta determinante la afluencia de personas en búsqueda de nuevas oportunidades de empleo, la generalización de las tecnologías de información y comunicación y la aceptación de una cultura democrática, abierta a los países del Este, en su doble vertiente representativa y participativa, afectan particularmente a quienes tienen la responsabilidad de garantizar la formación y educación de las personas.

Además, es evidente que a la educación se le encomienda a menudo el papel de mitigar las consecuencias negativas de este nuevo escenario: fracturas sociales, desigualdades, excesiva homogenización o uniformidad frente a la diversidad cultural como factor de riqueza y ámbito de desarrollo personal y social. ¿Cómo educar en un mundo globalizado? ¿Qué cambios introducir en los sistemas educativos?.

Junto con la globalización se habla y escribe de la sociedad del conocimiento, un nuevo contexto para el desarrollo personal y social, clave del crecimiento y desarrollo económico, bien máspreciado y a la vez valor determinante de la sociedad en la que vivimos.

El llegar a saber, el innovar, el pasar de un conocimiento a otro, es la gran fuerza de transformación.

Para hacer realidad esta sociedad del conocimiento, es vital que las personas, los ciudadanos, se incorporen comprometidamente, al proceso de su propia formación permanente y que, asociativamente, impulsen el desarrollo de las oportunidades de formación para que el acceso a esta sociedad sea para todos e impida un desequilibrio social que agudice las desigualdades. Aprendizaje permanente y sociedad del conocimiento tienen mucho que ver, como más adelante expondremos.

Las sociedades plurales como la europea, intensificadas en su diversidad por el fenómeno de la inmigración, demandan una educación plural y que a la vez sea elemento de cohesión, de formulación y formación en los valores de la ciudadanía. Sólo desde una óptica de libertad, en la que el sujeto de la educación adquiere toda la centralidad que le es propia, se puede conjugar la diversidad y la cohesión social.

Por último y sin ánimo de agotar las características de este nuevo escenario que estamos dibujando, no cabe duda de que la consideración de un mercado único europeo, con la convergencia ya producida en materia monetaria, afecta de manera importante a la movilidad y empleo que, a su vez, imponen a los sistemas educativos la creación de nuevas herramientas que faciliten operar en un mercado transnacional.

De las anteriores consideraciones podemos inferir cómo y en qué medida el cambio social está pidiendo un cambio en la educación. Ésta no puede ser el resultado de una organización altamente burocratizada donde la gestión del cambio y la innovación apenas encuentran lugar, donde la eficiencia no encuentra apoyo y donde los modelos no conceden la primacía a las personas y, muy particularmente a los profesionales de la educación como agentes directos de la consecución de los objetivos de excelencia, a través de su profesionalidad y motivación.

De ahí que la propia Comisión europea declare que “la dimensión de estos cambios requiere un enfoque radicalmente nuevo de la educación y formación. Es más, la incertidumbre del clima económico actual otorga una mayor relevancia al aprendizaje permanente. Las políticas e instituciones tradicionales son insuficientes para habilitar a los ciudadanos a hacer frente a las consecuencias de la globalización, el cambio demográfico, la tecnología digital y el dete-

rioro del medio ambiente. Y sin embargo, los ciudadanos, su conocimiento y sus aptitudes son la clave del futuro de Europa”².

HACIA UNA NUEVA ETAPA EUROPEA EN LA EDUCACIÓN

El Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000 marca una nueva estrategia para el 2010: convertir la economía europea en la más competitiva y dinámica del mundo, basada en el conocimiento. Es decir, se quiere fortalecer la posición de Europa en el contexto internacional con relación a los Estados Unidos y frente a terceros países. Por ello, el Consejo de Lisboa insta a los ministros de educación a una reflexión sobre los intereses y objetivos comunes que impulsen la educación en Europa, respetando las competencias nacionales.

Hacemos notar que el auténtico impulso viene dado por las cumbres de Jefes de Estado que permiten pasar de la configuración de sistemas educativos nacionales aislados a políticas europeas de convergencia de objetivos y estructuras en educación.

El Consejo Europeo de Estocolmo aprobó en marzo de 2001 el *Informe sobre los futuros objetivos de los sistemas de educación y formación*, centrándolos en tres prioridades:

- 1.– Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas de educación y formación de la Unión Europea.
- 2.– Facilitar el acceso de todos a la educación y formación permanente.
- 3.– Abrir los sistemas de educación y formación al mundo.

Estos tres grandes objetivos marcan la estrategia para hacer realidad la declaración de Lisboa. La educación adquiere un papel preponderante, que se concretará en el Consejo de Barcelona en marzo de 2002 donde se establece el programa de trabajo sobre los objetivos educativos, se determinan los puntos de referencia y se dinamiza el método abierto de cooperación como instrumento para impulsar la consecución de los objetivos comunes.

Con la adopción del programa de trabajo, se crea un marco global para el desarrollo de las políticas educativas, iniciándose un camino que salvaguarda la existencia de sistemas diversos con objetivos europeos compartidos.

² *Hacer realidad un espacio europeo de aprendizaje permanente*. CE, 2001.

SUBSIDIARIEDAD Y COOPERACIÓN POLÍTICA

Como es de todos conocido, en la Unión Europea, cada Estado miembro es plenamente responsable, tanto de la organización de su sistema educativo como del contenido de los programas, en virtud del principio de subsidiariedad. Dicho principio, proclamado en el art. 5 del Tratado tiene una total aplicación en el campo de la educación. No hay una política común sino cooperación entre los Estados miembros y, si fuese necesario, esa colaboración se articula “apoyando y completando la acción de éstos, aunque con el más pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su dimensión cultural y lingüística” (art.149,1). También con relación a la formación profesional, el Tratado de la Unión establece en su art. 150, “desarrollar una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación”.

Para hacer realidad la agenda de Lisboa y su estrategia entorno al desarrollo de la sociedad del conocimiento se hacía necesario establecer un programa de trabajo sobre los objetivos futuros de los sistemas de educación y formación, que se realizaría mediante un nuevo instrumento: *el método abierto de coordinación*.

El método abierto de coordinación permite el intercambio de las mejores prácticas, de experiencias y metodologías de trabajo, de flujo de información, etc., para hacer posible el espacio europeo de educación sin modificar el reparto de competencias que asignan los tratados. Este método exige la definición de indicadores y de objetivos a alcanzar, la medición de resultados y progresos, el intercambio de experiencias y de mejores prácticas y la revisión entre pares, estudios, comunicaciones y análisis. Permite también establecer unas responsabilidades compartidas en torno a unos objetivos comunes y recibe un seguimiento en los Consejos de los Ministros de Educación y en los Consejos Europeos. Sin embargo, no hay que olvidar que la responsabilidad es nacional ante las acciones y aplicaciones concretas.

En la actualidad se miden los objetivos con arreglo a cinco niveles de referencia:

1.- Para 2010, todos los Estados miembros deberían, como mínimo reducir a la mitad la tasa de abandono escolar prematuro,

con relación a los datos de 2000, para lograr un índice medio en la UE no superior al 10%.

2.– Para 2010, todos los Estados miembros habrán reducido al menos a la mitad el nivel de desequilibrio entre el número de licenciados y licenciadas en matemáticas, ciencia y tecnología, logrando al mismo tiempo un aumento global significativo del número total de licenciados en comparación con los datos de 2000.

3.– Los Estados miembros deberían asegurarse de que el porcentaje medio de ciudadanos de la UE de edades comprendidas entre los 25 y los 64 años que hayan cursado al menos la enseñanza secundaria superior, alcance o supere el 80% antes de 2010.

4.– Para 2010, deberá reducirse como mínimo a la mitad, el número de ciudadanos de 15 años de todos los Estados miembros con rendimientos insatisfactorios en las aptitudes de lectura, matemáticas y ciencias.

5.– Para 2010, el nivel medio en la UE de participación en el aprendizaje permanente deberá alcanzar al menos el 15% de la población adulta en edad laboral (entre 25 y 64 años), no quedando la tasa de participación en ningún país por debajo del 10%.

La Comisión invita a los Estados miembros a seguir contribuyendo al logro del objetivo de Lisboa de aumentar sustancialmente la inversión anual per cápita en recursos humanos y a definir, a este respecto, puntos de referencia transparentes destinados a ser comunicados al Consejo y a la Comisión, tal como establece el programa de trabajo detallado. También se establecen unas referencias comparativas a la media de la UE, a la media de los tres mejores países, a USA, Japón y al objetivo establecido para el 2010.

En definitiva, nos encontramos ante una voluntad precisa de avanzar en el proceso de convergencia en materia de educación, conforme a las competencias y funciones establecidas en los artículos 149 y 150 del Tratado.

EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN

Hay tres grandes temas que determinan el nuevo espacio europeo de la educación: el aprendizaje permanente, la investigación y la convergencia en la enseñanza superior (el llamado proceso de Bolonia).

Vamos a referirnos brevemente al aprendizaje permanente como elemento estratégico esencial para hacer realidad los objetivos de

Lisboa. La Comisión Europea en su Comunicación *Hacer realidad el espacio europeo del aprendizaje permanente*, entiende por aprendizaje permanente “toda actividad de aprendizaje realizada a lo largo de toda la vida con el objeto de mejorar los conocimientos, las competencias y las aptitudes con una perspectiva personal, cívica, social o relacionada con el empleo”. No está, por tanto, circunscrita a la empleabilidad sino que hace una referencia explícita a todas las dimensiones de la persona y a lo largo de toda su vida. Le posibilita un auténtico desarrollo personal y social, objeto de la acción educativa. De ahí que no haya verdadera sociedad del conocimiento si los ciudadanos no tienen acceso a unos sistemas de educación y formación flexibles y abiertos, adaptados a sus necesidades y preferencias en cada etapa de su vida.

El desarrollo económico y social viene determinado por el nivel de preparación y formación de las personas, por su capacidad de adaptarse a los cambios tecnológicos y sociales y, en el marco del futuro de Europa, por su capacidad de sentirse ciudadano europeo con la movilidad necesaria para que se produzca un real mercado transnacional. De ahí que, precisamente, fuese en el Consejo de Lisboa donde se estableciera el aprendizaje permanente como objetivo fundamental para la economía del conocimiento y para la consecución de la estrategia europea para el tercer milenio.

La Comisión plantea que, para el 2010, el nivel medio de la UE de participación en el aprendizaje permanente deberá alcanzar al menos el 15% de la población adulta en edad laboral (entre 25 y 64 años), no quedando la tasa de participación en ningún país por debajo del 10%. El indicador clave para medir los progresos en participación en aprendizaje permanente en el año 2001, mostraba que la media de la UE era del 8,4% y la media de los tres mejores países de la UE el 19,6 %.

El aprendizaje permanente refleja el interés por atender tres cuestiones fundamentales que están en el origen del proceso educativo:

1.– Impulsar la igualdad de oportunidades y de acceso para todos los ciudadanos.

2.– Plantear la necesidad de un trabajo realizado en cooperación: autoridades públicas, empresarios, sindicatos, interlocutores sociales, grupos de carácter comunitario y voluntario, están llamados a asumir más responsabilidad y participar activamente en iniciativas que supongan más oportunidades de educación y formación.

3.– Introducir en la educación, los principios de una nueva gobernanza europea, entendida como administración de los asun-

tos europeos a través de la interacción de las autoridades políticas tradicionales y la sociedad civil, los agentes privados, las organizaciones públicas y los ciudadanos.

DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN EN EUROPA DESDE UNA ÓPTICA DE LIBERTAD

Si queremos que la educación impulse la creación de una sociedad más justa y solidaria, tiene, a mi juicio, que hacer frente a los desafíos que se le plantean en la actual encrucijada histórica de cambio.

El primer desafío vendría del reconocimiento del papel de la sociedad civil en la educación, como manifestación del ejercicio del derecho a la educación en libertad. Todo apunta hacia una nueva redefinición del papel del Estado en la educación, determinada por el marco de responsabilidad compartida con nuevos promotores de aprendizaje y definida por su condición de garante de unas libertades fundamentales de la persona que le facultan para elegir la educación más acorde con sus capacidades, intereses, creencias y cultura.

El segundo desafío pasa por el compromiso responsable de los ciudadanos con la educación. Podríamos decir que para poder elegir tiene que darse diversidad de ofertas y posibilidades, y para eso hay que promover más iniciativas educativas desde la sociedad civil, alentando el compromiso responsable de los ciudadanos y sus organizaciones, con una legislación que favorezca la presencia activa de los diversos actores sociales.

El tercer desafío responde a la necesidad de una acción unida de toda la comunidad educativa. Hay que reforzar los vínculos entre las familias, los profesores, los centros educativos en torno a los objetivos de una educación de más calidad.

Y por último, no podemos dejar de considerar que la clave de la construcción europea se encuentra en sus ciudadanos, como protagonistas del futuro de Europa, por su compromiso con unos valores que definen la identidad europea. Y es precisamente la educación un campo privilegiado para garantizar la formación integral de las personas, en la que tenga el peso necesario el acervo de la tradición histórica europea donde la consideración de sus raíces cristianas constituye, en mi opinión, un sólido fundamento para construir un futuro común más justo y solidario.

JOSÉ LUIS MIRA LEMA¹

Desearía agradecer, en primer lugar, la invitación de OIDEL Europa para participar en este curso de verano, aquí en el Escorial, centrado en la educación, desde la óptica de la libertad, de la igualdad y de la pluralidad, contemplando diversos aspectos de la educación, en concreto, el tema que nos ocupa: su papel en la construcción de un espacio común europeo. Sinceramente, es para mí un privilegio.

Y, lo es más, cuando se trata de compartir mesa con dos personalidades de la capacidad y del prestigio de D. Ricardo Díez Hochleitner, y de D. Miguel Ángel Sancho Gargallo, Presidente de OIDEL Europa y Director de este curso, a quien aprovecho para felicitarle por la magnífica organización del mismo.

Quiero que mis primeras palabras sean para reafirmar el convencimiento que tengo de que la educación es el elemento esencial e indispensable en el arraigo de una ciudadanía europea y, por tanto, en la construcción de un espacio común europeo.

No hay duda de que la construcción europea ha sido el acontecimiento más importante de la segunda mitad del siglo XX, y del mismo modo la ampliación va a ser un acontecimiento extraordinario para los ciudadanos de la vieja Europa. Se trata de la construcción de un espacio de paz, de prosperidad y de estabilidad que alcanza a 500 millones de personas que comparten los mismos valores humanos y democráticos.

¹ Licenciado en Ciencias Químicas. En la actualidad es Director General de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa. Ha ocupado los cargos de Director General de Ordenación Educativa y de Formación Profesional; Director General de Formación Profesional y Educación de Adultos e Inspector de Institutos de Educación Secundaria y Profesional y de Formación Profesional. En el plano académico es profesor de Enseñanza Secundaria con la condición de Catedrático en la especialidad de Física y Química.

Y estos valores son los que ha de afianzar la educación, porque Europa no es sólo un espacio geográfico, ni tan sólo un escenario de interés económico, “Europa es sobre todo una civilización”. Una civilización que sienta sus raíces en la Antigüedad grecorromana y ha servido de base y fundamento a la cultura de Occidente.

En tanto que civilización, la unidad de Europa es una realidad histórica, conformada tanto por los flujos del comercio como por las obras del espíritu que supieron sobrepasar los límites de su lugar de origen; pensemos en las bellísimas catedrales románicas y góticas extendidas por todo el continente; y esta unidad se manifiesta también en la literatura, la música o la pintura. Las colecciones de los museos del Louvre, el Prado, el Ermitage y otros, dan fe, todas, de la unidad de las corrientes artísticas nacidas en Europa. Del mismo modo, la creación de las Universidades: La Sorbona, Oxford, Bolonia o Salamanca.

La cultura es el fundamento de nuestra identidad. La identidad de Europa reposa sobre un modelo humanista de sociedad en el que no se separan los resultados económicos del progreso social y los derechos humanos.

Y qué duda cabe que en este modelo, la educación juega un papel primordial. Cada vez es mayor la importancia que se le atribuye a la educación y a la formación en el desarrollo de Europa. Por otro lado, es un hecho que las economías modernas se fundamentan en el conocimiento y es en este campo en el que disponemos, los europeos, de una ventaja competitiva a nivel mundial, con el valor añadido de ir articulando lo social y lo económico, impulsando los valores democráticos de una sociedad libre y solidaria.

Pues bien, si repasamos las Conclusiones de los diferentes Consejos Europeos, podrán ustedes comprobar que no encontraríamos referencias a la educación relevantes hasta el año 2000.

El Consejo Europeo de Lisboa de 2000, estableció el mandato de convertir a Europa para 2010 en la economía, basada en el conocimiento, más dinámica del mundo, capaz de alcanzar un crecimiento duradero con una mayor empleabilidad y calidad de empleo, y para ello se reconoció el papel fundamental que desempeñan la educación y la formación dentro de un proceso que ha de durar toda la vida.

Se inicia con ese Consejo Europeo un proceso conocido como “Proceso de Lisboa” y como elementos claves de ese proceso o estrategia se fijaron:

1.– Reducir a la mitad el número de jóvenes entre 18 y 24 años que sólo hayan recibido educación secundaria básica.

2.– Establecer un marco europeo que defina los objetivos estratégicos que conduzcan a las competencias y cualificaciones que deben proporcionarse a los ciudadanos a través de la educación y la formación, dentro del concepto de aprendizaje a lo largo de la vida.

3.– Y, también, una mayor movilidad de estudiantes y profesores así como de personal de formación e investigación.

El mensaje es claro: la educación y la formación deben ser una prioridad fundamental en el ámbito europeo. De acuerdo con nuestro sistema de atribución de competencias, la educación y la formación son una responsabilidad nacional. Pero el denominado “método abierto de coordinación” en el ámbito comunitario nos está ayudando a aprender los unos de los otros, a intercambiar las mejores experiencias y a tratar los problemas que van más allá de las fronteras.

Pues bien, para conseguir el objetivo de Lisboa, y dentro ese proceso que nos conduce al 2010, en el Consejo de Educación de febrero de 2002, bajo Presidencia española, se aprobó el *Programa de Trabajo sobre los Objetivos de los Sistemas de Educación y Formación Europeos*, incluyendo calendario, indicadores de progreso de las acciones y ejemplos de cómo llevar a la práctica las actuaciones, todo lo cual va a formar parte del marco de trabajo del Consejo de Educación, hasta 2010, y naturalmente está orientando las políticas educativas en los Estados miembros, y por tanto, también en nuestro país.

Asimismo, el Consejo Europeo de Barcelona, refrendó ese importante acuerdo sobre el Programa de Trabajo relativo a los sistemas de educación y formación y estableció un nuevo objetivo: hacer que nuestros sistemas de educación y formación se conviertan en una referencia de calidad mundial para el 2010.

Y todo ello bajo el principio de impulsar cada vez más la cooperación política, a nivel europeo, en materia de educación y formación, con la finalidad de dar una respuesta completa a los retos que suponen la sociedad del conocimiento, la revolución digital, la globalización, los cambios estructurales, los crecientes flujos de inmigración y la ampliación de la Unión Europea.

En síntesis, el Programa de Trabajo sobre los Sistemas de Educación y Formación Europeos se centra en tres objetivos estratégicos:

1.– Mejorar la calidad y eficacia de los sistemas de educación y formación.

2.– Facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación.

3.– Abrir los sistemas de educación y formación al mundo exterior.

Respecto al primero, *mejorar la calidad y eficacia de los sistemas de educación y formación*, es del todo indispensable si queremos que los ciudadanos adquieran una buena preparación, desarrollen plenamente sus capacidades y lleguen a ser profesionales competentes en esa sociedad de la que hablamos basada en el conocimiento.

En esa mejora de la calidad y eficacia de los sistemas educativos, es clave el papel del profesorado y, naturalmente, su formación. Los profesores han de adaptarse a los cambios y expectativas de la sociedad, así como a la variedad de los grupos que forman y educan. El papel de los profesores viene cambiando en los últimos años. Además de impartir conocimientos, el profesor ha de ser un tutor que oriente a cada alumno en su camino individual hacia el conocimiento.

Los profesores deben formarse para motivar a los alumnos en la consecución de los conocimientos y las capacidades profesionales que se valoran y, también, para lograr que los alumnos se hagan responsables de su propio aprendizaje.

En cuanto al objetivo de *facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación*, es el requisito básico para la cohesión social y para conformar una sociedad justa y equilibrada, porque sabemos que las diferencias en educación por sí solas contribuyen a profundizar las desigualdades sociales, pero además retrasan el crecimiento económico y limitan el desarrollo. Y a la inversa, la educación, por sí misma, es una vía para alcanzar el avance social en todas sus dimensiones.

Además, la estructura demográfica requiere que las personas adultas continúen formándose a lo largo de la vida, de ahí que los sistemas de educación y formación deban adaptarse para una formación permanente.

Esto implica que los sistemas tengan que ser más atractivos para jóvenes y adultos, superando las barreras entre las distintas etapas de educación formal y aprendizaje no formal o informal. Asimismo, hay que hacer que los sistemas sean más globales y coherentes y conseguir que la educación básica tenga la máxima calidad.

Es fundamental hacer el aprendizaje más atractivo, porque la clave para el aprendizaje está en lograr la motivación para aprender.

Los sistemas de educación y formación como instrumentos al servicio de la sociedad deben utilizarse para conseguir el tipo de sociedad que queremos y para ello hay que animar a todos los interesados a que intervengan de forma activa.

Por último, el objetivo de *abrir los sistemas de educación y formación a un mundo más amplio*, pretende, por un lado, afianzar ese espacio común europeo impulsando la movilidad profesional y geográfica, para aprovechar todas las oportunidades de la construcción europea y, por otro, abrir nuestros sistemas al mundo, impulsando programas de excelencia; un ejemplo puede ser, para la enseñanza superior el programa Erasmus Mundus.

Todos sabemos que para abrir los sistemas, es absolutamente necesario mejorar el aprendizaje de idiomas, tanto por el enriquecimiento cultural que aporta, como por las ventajas para trabajar o moverse por Europa.

En este sentido, tendremos que impulsar el aprendizaje desde las edades más tempranas, tanto en el plano oral como escrito. Favorecer la movilidad de los estudiantes y de los formadores es una manera muy positiva de caminar en esta dirección.

Desde hace unos años, son muchos los centros de educación y formación que están participando en proyectos de movilidad e intercambio, en el marco de las distintas acciones del programa Sócrates y también de los otros dos programas de movilidad, como Leonardo y Juventud.

Por otro lado, y esto es fundamental, y en ello estamos trabajando de forma coordinada los países de la Unión Europea, es imprescindible desarrollar sistemas de homologación y reconocimiento, a gran escala, de las cualificaciones y los títulos para que pueda existir una verdadera cooperación en Europa, dado que la movilidad en todas sus vertientes tiene que ser cada vez mayor.

Lo que necesitamos es la integración en el espacio europeo de los sistemas educativos y de formación, para lograr una verdadera convergencia académica y profesional, y así conseguir un espacio europeo de educación, de formación y de trabajo; y esto exige, lógicamente, el reconocimiento de títulos y cualificaciones, para que los ciudadanos puedan utilizarlos como “moneda común” en toda Europa.

Para ello, es necesario reducir los obstáculos que todavía siguen existiendo y promover la transferencia y transferibilidad de las titu-

laciones y la experiencia profesional, porque es la condición previa de la movilidad y de la promoción, un mayor aprovechamiento, por parte de los ciudadanos, de las oportunidades de empleo y estudio que ofrece el espacio único europeo.

Entre los objetivos fundamentales de la Unión Europea se encuentra la coordinación de las políticas y normas legislativas de sus Estados miembros en diversas cuestiones.

Este objetivo, en el ámbito de la educación, se está abordando ahora, sobre todo, en la enseñanza superior y la formación profesional, en un proceso que no hará sino enriquecerse e incrementarse, y en el que es necesario adoptar medidas conducentes a la reforma de la estructura y organización de las enseñanzas para favorecer la construcción de un espacio europeo de educación.

En este proceso, han desempeñado un papel decisivo las redes de colaboración existentes entre las instituciones educativas europeas, el desarrollo de programas de movilidad, sobre todo Erasmus y Leonardo da Vinci, y el impulso generado por las declaraciones, tanto de los responsables académicos de estas instituciones, como de los ministros de educación de los países que conforman la Unión Europea.

En el camino hacia la convergencia europea en el campo de la educación y de la formación, hay que destacar, sobre todo, dos procesos: el llamado proceso de Bolonia, para la enseñanza superior, y el proceso de Brujas, para la formación profesional. Estos dos procesos ponen de manifiesto una voluntad decidida de potenciar la Europa del conocimiento de acuerdo con las tendencias que predominan en los países más avanzados socialmente, en los que la extensión y la calidad de la educación y la formación son factores decisivos para el desarrollo de la sociedad.

Esto supone un reto muy importante para todos. Los estudios van a tener mayor transparencia y comparabilidad, y esto deberá traducirse en más beneficios para las personas y la sociedad, al poder disponer de mayores oportunidades, no sólo para la realización de estudios en cualquier país miembro, sino también para el desempeño de una profesión.

Este proceso de convergencia en el plano educativo y de formación necesita de las instituciones la máxima colaboración y participación. En este sentido, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, al compartir plenamente los objetivos que se han comentado, asume la responsabilidad que le compete de promover y llevar a cabo las modificaciones que hayan de realizarse en las estructuras

de los estudios, ya sean universitarios, o no universitarios, incluida la formación profesional.

De este modo, el Ministerio de Educación viene desarrollando de forma paralela un proceso de armonización de las normas legislativas de nuestro país, con el objeto, por un lado, de mejorar la calidad de los estudios y, por otro, de homologarlos con los estudios de los países del ámbito europeo.

Para ir terminando, desearía retomar las ideas que expresé al principio de mi intervención; por eso, quisiera decir que la convergencia europea es la expresión de elementos culturales comunes, ilustrados por la creación a lo largo de la historia de redes a escala del continente europeo, uniendo a los mercaderes, artistas, investigadores. Esta convergencia cultural ha sido la expresión de una voluntad común en numerosos dominios de la vida cultural y científica, preexistente al proyecto de la UE.

Recordemos a los artistas italianos que venían a practicar su arte a las cortes europeas, los banqueros que abrían sucursales en los distintos países, la Iglesia levantando abadías y catedrales en toda Europa, los peregrinos del Camino de Santiago; cada uno, a su manera, ha sentado las bases de redes culturales y económicas, en torno a objetivos compartidos.

El proyecto actual de construcción de la Unión Europea no hace sino profundizar y dar nuevo sentido a objetivos ya comunes de nuestros antepasados. Nuestro papel, ahora, es reforzar los valores que han de conformar nuestra identidad en el futuro: libertad, democracia, solidaridad, cohesión social, progreso y desarrollo.

Muchas gracias por su atención.

RICARDO DÍEZ HOCHLEITNER¹

Me siento honrado y agradecido por poder participar hoy en esta jornada de clausura. Ayer asistí de oyente y pude darme cuenta de que ustedes constituyen un grupo muy cualificado e interesado en estos temas.

Después de las espléndidas presentaciones y ponencias que acabamos de escuchar, la verdad es que preferiría iniciar ahora un debate para, entre todos, clarificar conceptos y posiciones contrapuestas, obtener información adicional o contraponer puntos de vista.

¹ Licenciado en Ciencias por la Universidad de Salamanca (1950); estudios de post-grado (ingeniería química) en la Universidad Técnica de Karlsruhe (1950 a 1951); MBA por la Universidad de Georgetown de Washington D.C. (1957/58). Actualmente es Presidente de honor del Club de Roma y miembro de su Consejo Ejecutivo, así como de su Capítulo Español; Miembro del Consejo Directivo del Instituto Internacional intergubernamental IDEA para la Democracia, con sede en Estocolmo (desde 2002); Vicepresidente del Patronato de la Fundación Santillana (desde 1980) y, Consejero de la Fundación Independiente; del Consejo Nacional de Mayores; de la Fundación para una Cultura de Paz; del Consejo Asesor de FRIDE; de Africa Viva, etc. Ha sido Presidente y/o Consejero y/o miembro de numerosas entidades de ámbito internacional, entre las que cabe citar la Fundación Bertelsmann (1996 al 2002); de la Foundation for the Future, Club de Roma y UNESCO (miembro del Consejo Ejecutivo y Director División Planificación Educación); Inspector General de Formación Profesional, Ministerio de Educación de España (1955-56); Secretario General Técnico (mayo 1968 a 1969) y Subsecretario de Educación y Ciencia (noviembre 1969-1972). Doctor honoris causa por las Universidades de York, Interamericana, Soka, Bucarest y de San Francisco de Quito.. Miembro de Número del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Patronato "Juan de la Cierva", desde 1973; Miembro de Comité de Ciencias y Tecnología de las Naciones Unidas /UNACAST (1972 a 1975); Asesor de Política Educativa del Secretario General de la la OCDE (1974 a 1976); Consejero del Consejo Escolar del Estado de España (1988 a 1991); miembro del Patronato de la UAM (1974 a 1979). Autor de publicaciones, además de numerosos artículos y conferencias. Está en posesión de numerosas condecoraciones y distinciones nacionales y extranjeras.

De todos modos, asumo el compromiso de dirigirles unas palabras sobre el tema que me ha sido asignado: “La educación en el futuro de Europa”. El tema lo merece, especialmente cuando hablamos de *ciudadanía europea* en medio del actual inexorable proceso de globalización. Por cierto que habría que contribuir a configurar una globalización para el bien de todos en vez de una globalización creadora de disparidades. A este respecto es evidente la decisiva importancia del factor educativo porque, en último análisis, hay que recurrir a la educación para inclinar la balanza a favor de una globalización positiva en cualquier sector o aspecto. Así lo reconocen muchos de palabra aunque luego no se haga mucho en concreto por parte de políticos, empresarios o incluso por la sociedad civil en general. La incoherencia entre lo que se proclama y las actuaciones posteriores es bastante frecuente. Tal es uno de los grandes males que habría que subrayar en la actual profunda crisis de valores y ante el relativismo moral que nos invade. Se dicen y prometen muchas cosas alentadoras pero luego no se actúa coherentemente.

Pues bien, la Unión Europea nos ofrece ahora aliento y estímulo con un paso adelante importante, gracias a una serie de iniciativas que acaban de ser comentadas certeramente por quienes me han precedido en el uso de la palabra. Se trata de una muestra de voluntad política, de aspiraciones nobles, aunque de momento se limita fundamentalmente a esos buenos deseos.

La educación ha sido y sigue siendo *tabú* en la Comunidad Europea en cuanto se trata de formular directrices que obliguen a todos los Estados miembros por igual. Ahora empieza a levantarse un poco “el veto”, *invitando a la cooperación*, pero no están previstas normas que obliguen a cierta convergencia en lo fundamental y compartible por todos, lo cual es una gran limitación que tendrá que llegar a corregirse.

Claro que hay que ir con prudencia en esta materia. Se requiere tiempo, sin duda. Una década es casi nada en la historia de la humanidad. Por eso vamos y venimos, haciendo, deshaciendo y repitiendo cosas, pero hoy por hoy no se pueden adoptar directrices en materia de educación por parte de la Unión Europea, pese a Maastrich y pese al proyecto de Convención elaborado bajo la dirección de Giscard d’Estaing, la cual no hace sino resumir, con palabras más o menos bonitas y más o menos incompletas, la filosofía y los principios acumulados a través de años, junto con algunos aspectos prácticos de nuevos mecanismos de gestión, incluida la presidencia y algunos otros

cargos, si bien no avanza en lo esencial, es decir, en la adopción de la *Carta Magna* que requiere Europa. Eso es lo que proponíamos con ocasión de la Conferencia del Club de Roma, celebrada en Hanover en 1994 bajo el lema “Forjar un Nuevo Renacimiento: visión de Europa 2020”, honrados con la presidencia de Su Majestad la Reina de España en el solemne acto inaugural.

Concretamente, entre otras muchas cosas, me permití decir entonces:

“Europa ha sido siempre encrucijada. Por todo ello, en ese proceso y desde esa realidad, la historia de Europa está inseparablemente ligada a referencias tan decisivas y universales como el cristianismo, la democracia, los derechos humanos o el espíritu crítico, pero desgraciadamente vinculada también a la historia del despotismo ilustrado, el fascismo o el comunismo.

Europa debe llegar a ser hasta donde alcance su aliento. Es decir: hasta donde alcance su espíritu crítico, su aptitud para renovarse, su cultura (sinónima de modernidad y hecha de concepciones intelectuales, lenguajes, formas estéticas así como de valores éticos y morales) y sus gentes. La condición básica para ello tiene que ser que esté lejos de toda tentación de dominio hegemónico, en un espíritu de paz, de concordia, de tolerancia, de cooperación y de solidaridad humana, para lo cual, los europeos, tenemos que educarnos y aprender a ser siempre portadores de esperanza.

Sin embargo, a la Unión Europea le falta aún el claro aliento, los medios y los objetivos concretos para crear una Gran Europa; la Europa solidaria y decidida a una cooperación interregional bien estructurada, desde la responsabilidad ante lo universal. Lo verdaderamente importante es la visión que formule y adopte ilusionadamente esa Gran Europa del espíritu, de la cultura y de los ideales.

Europa, incluida la incipiente Unión Europea, pretende ser, puede ser, debe ser un gran proyecto para la paz y el bienestar futuros, con el soporte de una verdadera Carta Magna Europea que establezca claramente para todos sus ciudadanos sus derechos y deberes.”²

¡Sería maravilloso que llegara a hacerse realidad cuanto allí debatimos, aunque sólo se lograra hacia mediados de este siglo!

² R.Díez Hochleitner. a) *Nachdenken über Europa*. Berlin, 1993. b) *Forging a new renaissance: Europe Vision 2020*. Hannover, 1994.

Por de pronto, hay que seguir ampliando la Unión Europea. Europa es mucho más que la Unión Europea porque va desde el Atlántico hasta los Urales y se ha proyectado a todo el mundo, aunque con particular intensidad en todo el Continente Americano. Todo ello a condición, claro está, de ir reforzando las estructuras y asegurar el funcionamiento coherente de la Unión Europea, como resultado de una clara voluntad común y de un mandato de la gran mayoría de las gentes de los respectivos Estados miembros, para asumir de forma solidaria las responsabilidades, desafíos, derechos y oportunidades ante un mundo en profunda y rápida transformación.

En esa perspectiva, la educación es factor principalísimo. Por todo ello resulta muy pobre la referencia a la educación, en la Declaración de Lisboa, limitada prácticamente a servir a un desarrollo económico basado en el conocimiento según se describe en aquel nuevo objetivo estratégico: “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”.

Lo anterior muestra que seguimos todavía básicamente en lo que fue sin duda inteligentísimo punto de partida de Jean Monnet y Robert Schumann en torno a la economía del carbón y del acero, a fin de superar, por medio de la cooperación, las guerras fratricidas entre Francia y Alemania.

Aquello fue un paso decisivo que nos ha permitido avanzar luego considerablemente hacia metas mucho más ambiciosas. De todos modos, ese no es el primer ni único antecedente: hay que reivindicar también la memoria de Víctor Hugo, quién ya en 1849 en su discurso ante el Congreso de la Paz en París, anticipó lo siguiente: “Un día llegará en que vosotros, los de las naciones todas del Continente –sin perder vuestra diversidad de cualidades ni vuestra gloriosa identidad individual– os fundiréis estrechamente en una unidad superior y constituiréis la fraternidad europea. Entonces ya no invocaréis más las guerras fratricidas sino que invocaréis la civilización”. Ese visionario insistía, años más tarde desde el exilio, que “si la revolución inaugurada en febrero de 1848 en el Ayuntamiento de París hubiera seguido su curso natural, el Continente sería un solo pueblo; las nacionalidades tendrían su vida propia en la nueva Comunidad; y todos nuestros países pertenecerían a Europa así como Europa pertenecería a la Humanidad entera”, anticipándose

así a la idea de una sociedad global que ahora empiezan a entrever algunos, al fin³.

La Unión Europea es hoy en día –y por mi parte espero que lo siga siendo– una unión de Estados soberanos, los cuales delegan a la UE algunas de sus competencias propias en el campo económico, comercial, de cooperación internacional, etc., si bien pueden retirar eventualmente esa delegación de poderes. En el campo de la educación aún no se han delegado nunca tales competencias aunque ya debieran hacerlo en buena parte, por de pronto si queremos lograr la necesaria movilidad de nuestros ciudadanos profesionales para así integrar y construir Europa. Para empezar y como ya se ha dicho antes muy bien, necesitamos que se produzca muy pronto una convergencia en materia de titulaciones universitarias equivalentes, en la línea de la Declaración de Bolonia. Pero además, también es indispensable llegar a un acuerdo de homogenización de un mínimo denominador común europeo en materia de estructura de los sistemas educativos así como en materia de contenidos mínimos en los planes y programas de estudio. La geografía y la historia tendrán que poner énfasis en lo propio de cada país, dentro de un marco europeo y universal, pero en matemáticas o en ciencias, por ejemplo, ¿por qué han de ser distintos los contenidos de uno a otro país?

Entonces, ¿por qué no delegar también que (sin renunciar soberanía), aquello que es esencial sea unificado en materia de educación en vez de dejarlo simplemente a la buena voluntad de una posible coordinación? ¿Queremos la sociedad del conocimiento sólo para lograr mayor competitividad y productividad? Ése es tan sólo un aspecto. ¿De qué educación estamos hablando? ¿A qué tipo de educación aspiramos?

Educación significa, evidentemente, facilitar el acceso a la información, transmitir conocimiento, además de desarrollar habilidades gracias a una formación profesional. Sin embargo, es fundamental y primordial la formación en valores de las personas –hombres, mujeres y niños– para que actúen coherentemente con los valores que proclaman. Que los asuman con firmeza y convicción para poder ser tolerantes, ya que ser tolerante es tener una referencia clara para poder dialogar, para tener hábitos y aptitudes que muestren haber accedido a un cierto grado de sabiduría. Creo que esto es fundamental

³ R. Díez Hochleitner. *El euro ante el segundo centenario de Víctor Hugo*. El País, 12 de noviembre 2001.

antes de hablar de ciudadanos europeos, porque si los europeos son o pueden llegar a ser algo, si queremos lograr una auténtica ciudadanía europea, tendrá que ser gracias a su formación y no por sus conocimientos científicos, literarios o humanistas sino por su cultura integral. A tal fin, la educación del futuro tiene que ser tarea de todos: de cada individuo en su aprendizaje, de la familia, de la comunidad, de la Iglesia, de las empresas, de los políticos, de los sindicatos, así como de los periodistas, que son los educadores del futuro (educadores o “deseducadores” según el caso). Particular atención merece la educación infantil, etapa en la que se condena o potencia el futuro de los niños. Ahí nos jugamos el futuro de la igualdad de oportunidades y de la educación permanente que fueron los dos pilares o principios de la Ley General de Educación de 1970 y que siguen siendo metas prioritarias universales.

Sobre bases educativas sólidas, podemos y debemos plantearnos la ciudadanía europea. Todos podemos y debemos ser ciudadanos europeos, si así nos sentimos y lo queremos, a condición de que compartamos una serie de valores que estemos dispuestos a imbuir también a las futuras generaciones, es decir, a los verdaderos actores de la gran Europa que soñamos, debidamente construida. Ciudadanos de Europa que compartan derechos... Pero nada de derechos solamente, sino derechos y deberes. La Declaración Universal de los Derechos Humanos está incompleta. Así lo declaramos en Punta del Este, en 1992, en presencia de S.A.R. el Príncipe de Asturias. No se tienen derechos, no se pueden ejercer derechos, si no se está dispuesto a asumir y ejercer también plenamente los deberes.

En el caso europeo, los derechos y deberes no pueden ser establecidos para dominar económica, militar o políticamente a otros, tal como parece ser ahora el modelo de algunos. Nosotros en Europa tenemos que dar ejemplo y tratar de servir, de contribuir a la cohesión social, de extender el respeto a la dignidad humana, de asumir nuestra responsabilidad civilizadora. Por otra parte, hoy en día hay que asumir también como un valor esencial el desarrollo sostenible como concepto y práctica. No el desarrollo o el progreso material, simplemente. El progreso material, gracias a la competitividad y a la productividad, no justifica arrasar el medio ambiente ni arrollar a los menos favorecidos. A este respecto les aconsejo leer el Código de Gobierno de la Empresa Sostenible que terminamos de elaborar el año pasado en el IESE, con la cooperación de Pricewaterhouse y de la Fundación Entorno, así como de muchos empresarios.

El desarrollo sostenible tiene que tener una dimensión social y humana, lo que conlleva la necesidad del diálogo de civilizaciones, culturas y religiones. A propósito, quiero señalarles que mi sucesor al frente del Club de Roma como Presidente Ejecutivo es el Príncipe Hassan bin Talal, de Jordania, quién ha escrito una trilogía preciosa, publicada por el Ayuntamiento de Alicante de la mano de Juan Cantó, persona admirable que organiza anualmente seminarios para jóvenes diplomáticos europeos. Ya se han publicado los textos: *El cristianismo en el mundo árabe* y *Ser musulmán* (el Príncipe Hassan lo es). Ahora está pendiente de publicación el texto sobre *Judaísmo en el mundo árabe*. Leer el texto de *El cristianismo en el mundo árabe* produce orgullo a cualquier cristiano. *Ser musulmán* es el texto de una larga entrevista en la que se presenta la visión de un musulmán verdadero, es decir, la de quien no es un extremista o fundamentalista, con lo que también se demuestra cuantos puntos en común existen para poder entendernos, así como para llevar a cabo encuentros ecuménicos. Pertenece a diversas culturas en las que cada uno ejerce su fe, con el debido respeto también para los no creyentes.

Otro tema central de la europeidad es el de la solidaridad universal frente al egoísmo. Hay que ser solidario aunque tan sólo sea por egoísmo ilustrado si se quiere lograr un futuro viable, a lo que se añade la necesidad del conocimiento frente a la ignorancia.

Otros valores esenciales son la tolerancia junto con el de la libertad y la democracia. La democracia no consiste solamente en elecciones libres y realizadas con transparencia. Tiene que ser además una democracia participativa a lo largo de cada período legislativo, durante el que participe activamente la sociedad civil, aceptando que hay que hacer sacrificios para conseguir ciertas metas y no votar simplemente a quienes dicen que van a resolver todos los problemas... Pero además se requiere una democracia anticipatoria que plantee las metas de futuro teniendo en cuenta las consecuencias de las decisiones presentes. La pregunta es: ¿Hacia dónde vamos? De ahí la nueva idea de la "shock prevention policy". Piensen en la larga lista de graves problemas que se pueden producir en un plazo de dos o tres décadas con las consiguientes convulsiones en múltiples sectores....

Otro tema o valor principal es la paz, pero no una paz cualquiera. ¿Qué paz? ¿La paz de los muertos? ¿Una paz pasiva? No. Una paz activa, una paz creativa, una paz al servicio de todos.

Así quedan enunciados buena parte de los valores que Europa debe asumir, pero no caigamos en el relativismo moral y digamos

todas estas cosas si luego no hay voluntad para llevarlas adelante en la práctica.

Europa nació y se conformó en torno y gracias al cristianismo. Este es un hecho histórico. Claro que no todos los europeos son cristianos. Europa, ha sido tierra de emigración y ahora de inmigración. Ahora está en un proceso de integración, no de multiculturalismo. Hay que procurar una integración cultural, un enriquecimiento de nuestra diversidad cultural. Las identidades culturales se mueren, se asfixian, si no se enriquecen dinámicamente con otros aportes. Eso hay que tenerlo muy en cuenta. En el caso particular español, cuando se habla de identidades culturales hay que cuidar que no nos estancemos. No vivimos aisladamente. Los que vienen de fuera, bienvenidos sean y se integren, no para imponerles nada sino para que se enriquezca su cultura. O son ciudadanos españoles y, en consecuencia, europeos, o son extranjeros. Si quieren ser conciudadanos tendrán que respetar y asumir nuestros referentes básicos. Nuestra raíz cristiana quiere decir una raíz de universalidad, la cual encaja muy bien ante la globalización inexorable en marcha.

Europa es un crisol de culturas y etnias. Dentro de esa diversidad y multiculturalidad, podemos y debemos incorporar nuevos ciudadanos que convivan en plena cohesión social, lo cual es indispensable para el futuro de un proyecto de paz, con aliento y vigor. Lo que tenemos que llegar a ser es la Europa con visión y voluntad de futuro. Todavía no tenemos la necesaria visión de futuro para Europa.

Ahora los ciudadanos europeos, ante la globalización, debemos pensar globalmente para actuar localmente con eficacia. Pero también necesitamos pensar localmente para poder actuar e influir globalmente.

Por último, ¿es difícil ser europeo, ser un ciudadano europeo?

En respuesta a esos interrogantes, termino aquí con la anécdota personal de una vida: yo soy y me declaro ciudadano español porque así lo siento profundamente. Soy un español que aprendió a amar España en Bilbao, la ciudad donde nació y vivió hasta que me fui a estudiar a la Universidad de Salamanca. Hace unos años me distinguieron nombrándome Cónsul Honorario de Bilbao, de lo que me siento muy orgulloso. En Bilbao me enseñaron a amar España, no sólo mis padres sino también esas gentes, que son gran mayoría y que se sienten plenamente e intensamente españoles. Soy hijo de palentino y de alemana. Mi padre del Valle del Cerrato palentino, donde me nombraron hace años hijo adoptivo. Allí tengo sólidas raíces porque las

raíces son las de mi familia. Mi padre me solía decir: “Ricardo, tú que tienes vocación universal, de ciudadano del mundo, recuerda que para serlo plenamente tienes que profundizar continuamente en tus raíces”. Yo tengo mi finquita rural, “Monte Paz” —a donde voy cuando puedo a descansar, reflexionar y escribir—, en el páramo del Cerrato desde donde se puede ver el pueblo en el que están enterrados mi padre y mi madre, es decir, la alemana que se hizo española por amor. También mis abuelos alemanes se enamoraron de España y patrocinaron diversas iniciativas. Monárquicos bávaros, tenían una situación social y económica más favorable que la del origen campesino de mi padre. Yo he tenido las muchas oportunidades que la vida ofrece o más bien, como yo creo, la Providencia.

Estando en Salamanca de profesor ayudante, vino una Comisión Universitaria colombiana y me ofreció trasladarme a Bogotá para incorporarme a la recién creada Facultad de Ingeniería Química. Cambiar de status y de ingresos, en los difíciles principios de los años 50, significaba poderse casar.... Pero ¿qué fue para mí Colombia? Fue la oportunidad para que un joven audaz empezara a desarrollar una Facultad hasta llegar a formular un plan nacional de enseñanzas técnicas, a solicitud del Gobierno, y crear universidades técnicas (entre otras, la de Pereira que lleva mi nombre), para dedicar desde entonces mi vida profesional a la educación. Además y sobre todo, me permitió descubrir que no se puede ser plenamente español sin conocer, sin “tomar el pulso” a la América Latina, a Iberoamérica. Allí se comprueba la inmensa obra civilizadora que realizó España en su día, sin por ello olvidar las heridas de la conquista y de la colonia. En todo caso, la balanza es muy favorable por el mestizaje al que dio lugar la activa presencia de España.

Pues bien, desde Colombia, y tras un año intermedio como Inspector General de F.P.I. en España, fui pasando como funcionario de diversas organizaciones internacionales (OEI, OEA, UNESCO, Banco Mundial), lo que me obligó a recorrer el mundo. A causa de algunas misiones particularmente difíciles e intensas, me hicieron, por ejemplo, “ciudadano de honor” de Afganistán en los años 1962-63 (en tiempos de la Monarquía), cuando presidí allí sucesivas misiones del Banco Mundial. Idas y venidas entre Washington y Kabul, además de otras muchas misiones en diversos Continentes a lo largo de años, gracias a la abnegación de mi mujer. Así tengo una familia estupendamente formada porque ha sido ella, mi mujer, quien la ha manteniendo unida debido a mis numerosas ausencias durante años....

También soy “ciudadano de honor” de Tanzania. Lo subrayo aquí porque allí descubrí de forma impactante que no es la piel lo que conforma a una persona. Lo que hay “debajo” de la piel es lo que cuenta: el alma, la mente y el corazón. Así lo declaré en público ante Julius Nyerere durante una acampada muy emotiva tras dos días de aceptar acompañarle en una gira rural a pie y descubrir en muchas personas concretas la unidad universal de la dignidad humana. En Zambia cumplí también alguna misión en nombre de la UNESCO y aprendí una gran lección del modelo allí desarrollado de adaptación de la Open University a la Universidad de Lusaka para una universidad por correspondencia para adultos, modelo que me sirvió de base para proponer e impulsar luego la creación de la UNED en España.

Así he ido descubriendo y conociendo gente maravillosa por todas partes: en Asia, en los países árabes, en Europa Occidental y en la del Este. Entre los mejores está la gente rural, sencilla, mayores, con sabiduría de la vida, valores firmes y mucho que aprender de ellos. En fin, también soy ciudadano de Colombia, el país doliente. En los años 50 vivimos allí dos veces. La segunda vez estuve encargado de dirigir una gran reforma educativa que luego tomó la OEA como modelo piloto para extender aquella planificación educativa por toda América Latina.

En 1968 me reincorporé a España, al Ministerio de Educación y Ciencia, más universal y, por consiguiente más europeo y más español que nunca, si cabe. Luego he trabajado por impulsar el mundo fundacional en España y en Europa, en Occidente; he dedicado muchos esfuerzos en pro del Club de Roma, etc.

De esa ya larga e intensa vida profesional internacional, concluyo diciendo que como ciudadanos de Europa, de Occidente, somos depositarios de un inmenso tesoro espiritual, intelectual, de tradiciones, de cultura, de conocimiento y de progreso que España ha contribuido a conformar de forma decisiva. La educación en el futuro de Europa nos hará sentir cada vez más leales ciudadanos de nuestra respectiva ciudad de origen y de residencia; de nuestra respectiva nación; de la Europa que se está construyendo día a día; de Occidente; y, de un mundo que deseamos viva en paz, con justicia, con libertad y con desarrollo sostenible, humano y social.

VI

PALABRAS DE CLAUSURA

CARLOS MAYOR OREJA

VICEPRESIDENTE DE LA COMUNIDAD DE MADRID Y CONSEJERO DE EDUCACIÓN

Buenas días a todos,

D. Miguel Ángel Sancho, Director del curso y Presidente de OIDEL Europa, D. Pedro Irastorza, Viceconsejero de Educación de la Comunidad de Madrid, D. Javier Restán, Director General de Centros, profesores y alumnos, señoras y señores.

Es un placer y un honor compartir con todos ustedes los gratos momentos de este acto de clausura del curso de verano de la Universidad Complutense de Madrid, que, organizado por OIDEL Europa, prestigiosa institución internacional, con estatuto consultivo ante la ONU, la UNESCO y el Consejo de Europa, ha versado sobre tema tan trascendental para el desarrollo de los pueblos como es el derecho a la educación enfocado desde la óptica de la libertad, la igualdad y la pluralidad. Tres pilares fundamentales que sostienen los principios básicos de una ciudadanía verdaderamente democrática.

Tengo la convicción de que el ejercicio de la democracia sólo será posible con la ayuda positiva y fundamental de la escuela, ya que es en la Educación donde nos jugamos la vertebración y consolidación de los espacios de libertad de los que gozará nuestra sociedad en un futuro próximo.

El máximo objetivo de la educación es proporcionar a todos los ciudadanos la formación plena que les permita conformar su propia identidad, así como construir una concepción de la realidad que integre a la vez el conocimiento y la valoración ética de la misma. Una formación íntegra que ha de ir dirigida al desarrollo de su capacidad para ejercer, de manera crítica, la solidaridad, la tolerancia y la libertad, así como la potenciación de valores básicos del ser humano como la dignidad, la honestidad o la responsabilidad que tan decisivamente influyen en la forma de entender la vida.

El hecho de que deba ser la escuela la que reproduzca esquemas y valores sociales establecidos o deba negarse a asumir este papel es objeto de intensa polémica.

A mi entender, hoy en día, la cuestión se plantea en términos muy distintos a otros contextos socio-históricos porque el mundo también resulta ser muy diferente al de épocas pasadas. La conciencia de que *«algo está pasando»* se ha ido extendiendo por todo el planeta. Las cumbres europeas, las sucesivas Conferencias Iberoamericanas de Educación, los más recientes documentos de la UNESCO, los valiosos informes del Club de Roma, las llamadas de atención provenientes de las reuniones del G-8, el controvertido Informe Bangemann de mayo de 1994, los programas *e-Europe* y *e-Learning* sobre la Sociedad de la Información en Europa, vienen a poner en evidencia un claro diagnóstico: el mundo está cambiando. Grandes movimientos migratorios, debilitamiento de los Estados-Nación, trivialización de la cultura, consumismo desenfrenado, replanteamiento de las estructuras familiares, cuestionamiento de valores presuntamente inmutables, la globalización de la economía y lo que, para muchos, es el vértice de este cambio: la importancia de la información y el conocimiento como nuevos valores que plantean necesidades educativas distintas.

Parece evidente que en el futuro inmediato, aquellos ciudadanos que no sepan desenvolverse en la cultura y la tecnología digitales no podrán acceder al mercado de trabajo de la sociedad actual. Es decir, aquellos ciudadanos que no estén cualificados para el uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación tendrán grandes probabilidades de ser marginados culturales en la sociedad del siglo XXI.

Pero en este contexto de la nueva civilización emergente, deben también tenerse en cuenta, sin duda alguna, otros importantes factores. Los mundos virtuales no pueden sustraernos de los mundos reales que nos rodean y que, desde luego, la mayor parte de las veces, distan de seguir unas pautas de funcionamiento cibernético.

Un ejemplo claro, es la nueva situación de escolarización que supone la incorporación a las aulas de alumnos con sensibilidades culturales y lingüísticas diversas y con una educación familiar basada en valores asentados en muy diferentes culturas. La educación ha de aportar, en este caso y en la medida de sus posibilidades, elementos que frente a los riesgos reales de exclusión o de marginación, contribuyan a la cohesión social.

La intención de enraizar las propuestas educativas en la realidad, deberá llevarnos a considerar el pluralismo como un elemento consustancial del nuevo entramado social. Nuestra sociedad se ha convertido en una sociedad plural, las ideologías se han basado en el reconocimiento de las diversidades y, por tanto, del pluralismo.

En nuestro interés por dar respuesta a estas nuevas necesidades son muchos los programas y proyectos que inciden en la aceptación de la diversidad como un factor de enriquecimiento. La consideración de lo diferente como complemento y no como elemento de exclusión es un rasgo de las nuevas sociedades.

Es de destacar, en este sentido, el “Programa de Escuelas de Bienvenida” que recientemente hemos puesto en marcha en la Comunidad de Madrid. Verdaderas comunidades educativas interculturales que abogan por una Educación de todos los alumnos en el conocimiento, comprensión y respeto del otro. Un programa que facilita la integración escolar y social, el conocimiento y la incorporación a nuestro sistema educativo del alumnado con desfase curricular o con desconocimiento de nuestra lengua vehicular, en las mejores condiciones.

Igualmente, la escolarización de los niños a edades tempranas, hasta los 6 años, constituye un factor preventivo esencial de situaciones de riesgo y exclusión social, a la vez que permite hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades, por lo que llevamos largo tiempo trabajando en la atención a estos niveles educativos. El tramo de edad comprendido entre los 3 y los 6 años, correspondiente a la Educación Infantil, según la LOCE, se constituye, por primera vez, como etapa voluntaria pero gratuita. Gratuidad esta que debe generalizarse, según los mandatos de la Ley, en el curso 2005/2006 y que la Comunidad de Madrid completará dos años antes, el próximo curso 2003/2004. En la atención a niños de hasta tres años de edad, y gracias al nuevo sistema de becas que hemos implantado, en este curso alcanzaremos el 20% de atención a la demanda potencial de plazas que recomienda la Unión Europea para el año 2006.

Pero, si la igualdad, traducida a términos de cohesión social, garantizaría la pervivencia de las sociedades en el marco de la compensación de desigualdades, no se pueden dejar al margen otros derechos sociales e individuales.

Ha de tenerse presente que el sujeto de la educación no es solo la inteligencia humana, sino la persona en su acepción más amplia,

en todas sus dimensiones, estética, ética, espiritual y social, por lo que si bien corresponde a la Administración estructurar y ordenar el Sistema Educativo a fin de que el derecho a la educación sea una realidad para todos, ha de respetar la legítima aspiración de los individuos y los distintos grupos sociales a transmitir sus valores y creencias, dentro del ordenamiento general que marca la convivencia y el respeto a los derechos humanos fundamentales.

La libertad de enseñanza, libertad que ha de entenderse en un sentido amplio y no restrictivo, permite la convivencia en nuestro sistema de centros de titularidad pública y privada. Un derecho éste que equivale a conciliar la educación gratuita con la libre elección y creación de centro toda vez que permite, gracias a la figura del concierto educativo, que los centros concertados participen con la Administración en la prestación del servicio educativo. Es un mandato constitucional, no una construcción partidista que pueda estar sometida a vaivenes parlamentarios.

En el Estado de Derecho son los ciudadanos quienes deciden y los poderes públicos quienes facilitan aquellos medios necesarios para que cada uno pueda vivir su presente y configurar su futuro a través de los cauces participativos que con libertad elija. En este plano debemos procurar, en nuestros particulares ámbitos de responsabilidad, que todos, en igualdad de oportunidades, accedan a la educación con y desde el más absoluto respeto a la libertad.

En la Comunidad de Madrid, la educación no universitaria cuenta con unos 3.300 centros de enseñanza, con aproximadamente un millón de alumnos y cerca de 100.000 docentes. En educación universitaria, 13 universidades, con alrededor de unos 275.000 alumnos y en torno a 20.000 profesores. Una realidad y una responsabilidad que constituyen en sí mismas motivos más que suficientes para aunar esfuerzos, reflexionar y adoptar objetivos de mejora para que nuestros ciudadanos alcancen el conveniente desarrollo humano y profesional.

A modo de conclusión, les diré que la atención a la diversidad educativa y la educación para la tolerancia, el proceso de escolarización, el respeto a la libertad de enseñanza, la promoción y formación del profesorado, la financiación educativa y las inversiones en infraestructuras, la potenciación de las nuevas tecnologías en el proceso educativo, la revisión de los currículos, la política de juventud y deporte y la participación en el marco educativo europeo, son temas que abordamos respetando el ritmo que el propio dinamis-

mo de la sociedad actual impone y, siempre, desde el más absoluto respeto a los principios constitucionales.

Nuestro objetivo es, en definitiva, formar a los alumnos en todas las etapas educativas, ofreciéndoles una visión global del mundo y un conjunto de valores imprescindibles para que adopten una actitud ética y comprometida, dentro de una sociedad que ha de ser plural y solidaria.

Para ello, las Administraciones educativas deben, y en esto trabaja la Comunidad de Madrid, aunar esfuerzos para configurar un sistema educativo de calidad, que acerque sus servicios a los ciudadanos; abierto a todos, eliminando cualquier obstáculo que impida o limite el ejercicio de la libertad y, además, y muy importante, que sea flexible a las nuevas exigencias de progreso personal y desarrollo social compartidas con otros países de nuestro mismo entorno sociocultural y, en todo caso, comunes a las regiones de Europa.

Ante nosotros tenemos un conjunto de desafíos que deben abordarse de modo adecuado con ideas constructivas. Me consta, y buena prueba de ello es el curso que ahora termina, que existe una conciencia generalizada de la necesidad de diseñar, entre todos, estrategias aptas para afrontar el futuro, porque es evidente que estos retos de comienzo de siglo lo son para todos.

Con este acto de clausura y la entrega de diplomas, que se va a producir a continuación, simbolizamos el justo reconocimiento al trabajo llevado a cabo por los alumnos participantes en este curso y a sus profesores, pero también simbolizamos la culminación del trabajo conjunto y entusiasta de un gran equipo de personas, que dirigido con eficacia por OIDEL Europa, ha permitido el éxito de este curso. Mi más cordial enhorabuena a todos los participantes. Muchas gracias por su ilusión, por su trabajo y por sus iniciativas en la contribución a una convivencia democrática, plural, respetuosa y solidaria.

Hemos tenido la gran suerte de contar con un profesorado de excepción. Los ponentes que nos han acompañado durante estos días reúnen una doble condición: son expertos en los asuntos que han sido abordados y son gestores cualificados, lo cual imprime a sus reflexiones el útil marchamo de la experiencia. Nuestro agradecimiento a todos ellos por entregar una parte de su valioso tiempo al noble fin de enriquecer el debate educativo.

Muchas gracias a todos.

PILAR DEL CASTILLO

MINISTRA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE

Excmos. e Ilmos. señoras y señores,
Señoras y señores,
Queridos amigos:

Me resulta especialmente grato participar, en compañía de Carlos Mayor Oreja, en la clausura del curso *Libertad, igualdad y pluralismo en educación* que, con tanto acierto, ha organizado OIDEL Europa, en el marco de los cursos de verano de la Universidad Complutense de Madrid.

Agradezco en particular a Miguel Ángel Sancho, Presidente de OIDEL Europa, la invitación que se me ha hecho, ya que me brinda la oportunidad de comprobar de cerca el interés creciente que suscitan en nuestra sociedad las cuestiones educativas. Por otra parte, no quiero pasar por alto la importancia que las nociones de libertad, igualdad y pluralismo deben tener en cualquier reflexión rigurosa sobre el diseño actual y futuro de los sistemas de educación y formación.

A lo largo de esta legislatura, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha impulsado una reflexión de ese tipo. Como saben, los últimos veinticinco años de nuestra historia han sido decisivos para la educación en España. Gracias a los esfuerzos de la sociedad española y al continuo impulso de los gobiernos democráticos, el acceso a la educación se ha universalizado. No sólo eso: además de haber logrado la escolarización obligatoria y gratuita hasta los dieciséis años, los españoles nos hemos convencido de que la educación se encuentra en la base del bienestar de una sociedad; de que la vertebración y el progreso económico y social de un país están estrechamente ligados a la calidad de la educación que éste sea capaz de ofrecer. De ahí que la mejora de la calidad del sistema educativo sea hoy un factor determinante del progre-

so personal, económico y social. Ése ha sido precisamente nuestro principal reto.

Así, con ese objetivo, hemos emprendido en esta legislatura una serie de reformas de largo alcance que, además de consolidar los avances históricos, van a poner remedio a las carencias que la comunidad educativa y los estudios nacionales e internacionales han puesto de manifiesto de modo reiterado.

Desde la firme creencia de lo que la institución universitaria representa para el desarrollo presente y futuro de un país, y con la mirada puesta en el espacio educativo europeo, aprobamos, en primer lugar, la Ley Orgánica de Universidades. Su principal objetivo es mejorar la calidad de la investigación y de la docencia. Es decir, garantizar que la generación y transmisión de conocimiento, funciones básicas de la Universidad, se desarrollan en las mejores condiciones posibles.

En línea con lo que está realizando la mayor parte de los países occidentales, también hemos reformado la Formación Profesional para adaptarla a las constantes transformaciones del mercado laboral.

En el caso de la Educación Secundaria Obligatoria, como saben, en diciembre del año pasado aprobamos la Ley de Calidad. Estamos convencidos de que esta norma permitirá que, en los próximos años, nuestro sistema educativo responda adecuadamente a dos exigencias: la primera, integrar y mantener dentro del sistema al mayor número posible de alumnos a lo largo de las etapas de la educación obligatoria, incluyendo obviamente el número creciente de alumnos que proviene de la inmigración. La segunda exigencia consiste en mejorar sustancialmente la capacidad formativa del sistema y reducir los altos niveles de fracaso escolar.

El único modo posible de conjugar esta doble exigencia de aumentar la capacidad inclusiva y la capacidad formativa del sistema educativo es dotarlo de flexibilidad. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte entiende que la educación debe hoy enfocarse como un sistema de oportunidades de calidad para todos que ofrezca a cada alumno una formación de base sólida y a la vez conforme con sus aptitudes y aspiraciones.

Antes de terminar, querría señalar que, detrás de este proceso, existe una reflexión muy seria, común y compartida por los Ministros de Educación de los países de la Unión Europea. Así, los Consejos Europeos vienen reflejando la necesidad de realizar un esfuerzo continuo para que la educación siga el ritmo que marcan las transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y laborales.

En este sentido, y termino ya, quiero felicitar a OIDEL Europa. Esta organización, haciéndose eco de la necesidad de promover ese esfuerzo, promueve nuevos cauces de participación en el diálogo y la reflexión educativa, convocando a prestigiosos ponentes que, volcando su experiencia profesional y sus conocimientos en estos encuentros sobre educación, impulsan el esclarecimiento de enfoques útiles para mejorar la educación de los ciudadanos, lo que en definitiva, no significa otra cosa que mejorar nuestra sociedad.

Muchas gracias



INSTITUTO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS Y SOCIALES

Durante la semana del 7 al 11 de julio de 2003, OIDEL Europa, asociación internacional para el desarrollo del derecho a la educación, organizó a través de su Instituto de Estudios Educativos y Sociales y, bajo el título *Libertad, igualdad y pluralismo en educación*, un curso de de verano de la Universidad Complutense en El Escorial, con el patrocinio de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

Este volumen recoge las conferencias de quienes aportaron a lo largo de esos días una visión general de la educación desde los principios y valores que definen la ciudadanía democrática, proponiendo una reflexión sobre el derecho a la educación según algunas de las distintas facetas -política, jurídica, social y económica-, que, a juicio de los organizadores, convergen actualmente en el diseño de las políticas y sistemas educativos europeos.

OIDEL Europa y el Instituto de Estudios Educativos y Sociales, mediante el trabajo impulsado desde sus sedes de Madrid y Bruselas, confían en que las ideas y propuestas vertidas en este libro, contribuyan a animar el diálogo y el debate sobre las ópticas desde las que afrontar los retos educativos en España y en Europa.

