



Revista de Fomento Social, 56 (2001), 15-33

La enseñanza de iniciativa social. Razones y desafíos

Consejo de Redacción

Los derechos sociales se cuentan entre las conquistas más fundamentales de la humanidad en el siglo XX. Entre ellos ocupa un lugar destacado el derecho a la educación. Como tal derecho, es reconocido hoy como derecho de todos, como derecho universal.

Sin embargo, la realización efectiva de este derecho ha comportado innumerables problemas, y todavía hoy no pocos interrogantes. El primero es que, a escala mundial, quedan todavía 125 millones de niños que nunca han asistido a la escuela, 150 millones que la han abandonado sin aprender a leer ni a escribir y 900 millones de adultos analfabetos, siendo mujeres las dos terceras partes de todos estos grupos, como ha puesto de relieve la actual campaña de Intermón-Oxfam internacional. En segundo lugar, en los países del Norte es verdad que el acceso generalizado a la educación está garantizado, pero quedan por resolver cuestiones tan decisivas como la financiación de la enseñanza, los modelos educativos que se ofrecen y las posibilidades de optar libremente por ellos, las competencias del Estado en este campo, etc.: como trasfondo de todo ello está en juego la forma de articular la iniciativa privada y la pública en la oferta educativa.

EDITORIAL

Nosotros queremos abordar este problema de fondo acercándonos a él desde una perspectiva concreta: lo que vamos a llamar enseñanza de iniciativa social. Es una cuestión que ha suscitado y suscita –y no sólo en nuestro país– enconados debates y no pocos conflictos.

Los debates son conocidos: si la enseñanza privada (que así se suele llamar) está justificada o si no es más bien una herencia del pasado, si debe ser financiada con fondos públicos o por quienes estén interesados en ella, si el mantenerla al lado de la pública no perjudica a ésta y conduce a un sistema discriminatorio.

Pero no son los debates lo más preocupante, sino los conflictos reales que las distintas posiciones ideológicas provocan. En España –y sobre todo en algunas comunidades autónomas, como es la andaluza, desde donde estas reflexiones están escritas– la enseñanza de iniciativa social está siempre amenazada por políticas públicas ambiguas, cuando no discriminatorias: incertidumbre sobre renovación de los conciertos, reducción indiscriminada de unidades concertadas, mantenimiento de nuevos centros públicos donde ya no son necesarios, discriminación en la financiación de la enseñanza infantil que dificulta, de hecho, la incorporación de los niños a los centros de iniciativa social, etc.

Nosotros no podemos entrar en el análisis de todos estos problemas, aunque queramos manifestar a este propósito la escasa capacidad de diálogo y de negociación de que hacen gala los poderes públicos. Nuestro enfoque toma, como punto de partida, ese ambiente de prejuicios recíprocos que llevan a una radicalización de las posturas y hacen imposible todo diálogo. Nos gustaría contribuir al desmantelamiento de ese ambiente ofreciendo una serena reflexión sobre la función de la enseñanza de iniciativa social. Sabemos que es difícil adoptar una postura medianamente neutral en temas como éste. Por eso sería pretencioso que nosotros nos creyéramos en las páginas que siguen inmunes a esa falta de neutralidad... Pero al menos nos esforzaremos por que nuestras reflexiones –siempre abiertas al diálogo con nuestros lectores– sirvan para poner algo de luz en ese ambiente tan viciado e irrespirable que se alimenta continuamente con imágenes deformadas de lo público y lo privado.

Para ello nos vemos obligados a limitar drásticamente el tema, dada la complejidad del mismo y las innumerables cuestiones que están relacionadas con él. No entraremos en aspectos tan de actualidad como la financiación de la enseñanza o los criterios de selección de alumnos, aunque no excluimos hacerlo en ulteriores editoriales. Por ahora nos concentramos, como se ha dicho, en responder dos preguntas: si la enseñanza de iniciativa social está justificada y

bajo qué condiciones. Para hacerlo vamos a comenzar situando en su verdadero contexto lo que hemos llamado enseñanza de iniciativa social (parte primera) y describiendo el sistema escolar español actual (parte segunda); a continuación concretaremos el sentido y la función de este tipo de enseñanza, en relación con la enseñanza de iniciativa pública, lo que nos permitirá exponer su justificación (parte tercera), pero también sus responsabilidades y exigencias (parte cuarta).

La educación, un derecho universalizado

La educación de todos los ciudadanos fue un ideal antiguo que encuentra ya acomodo en la paideia griega o en la República de Platón. Pero la institucionalización de esta pretensión universalizadora es mucho más reciente. Y en el medioevo europeo todavía las distintas institucionalizaciones de la enseñanza respondían a una sociedad estamental y corporativa. La universidad –los studia generalia universitatis litterarum–, surgida y generalizada en los siglos XII y XIII, introducía esa pretensión de universalizar los conocimientos y ofrecer un acceso a los ciudadanos, libre de vinculaciones corporativas.

Hay que esperar a la segunda mitad del siglo XVI para encontrar las primeras propuestas y ofertas concretas de enseñanza para todos: recuérdense los manifiestos educativos de los humanistas –entre ellos, Juan Luis Vives– o las propias respuestas de algunas instituciones religiosas. En 1548 se funda en Mesina (Sicilia) el primer colegio público de la Compañía de Jesús, institución que se dotará en 1586 de un riguroso plan de estudios (la famosa Ratio studiorum institutionisque). También en las ciudades reformadas, bajo la inspiración de Calvino, se crearán centros públicos de enseñanza.

Ya a finales del siglo, en 1597, se fundaba en Roma la primera escuela pública popular católica –las Escuelas Pías–, con la intención de llegar adonde no lo hacía el Colegio Romano de los jesuitas ni los maestros pagados por la municipalidad, es decir a las pequeñas ciudades, pueblos y barrios pobres. Casi un siglo más tarde Juan Bautista de La Salle hacía lo propio en la Francia del Estado absoluto. Estas nuevas realizaciones tienen una característica común: constituyen una iniciativa social y pública al tiempo. Habitualmente eran las autoridades municipales de cada ciudad o los señores civiles o eclesiásticos quienes dotaban fundaciones para crear colegios. Es cierto que la “revolución de los precios”, producida tras la llegada masiva de metales preciosos desde las Indias, hizo pronto que las fundaciones fuesen insuficientes y esos mismos colegios viviesen en la tensión entre la gratuidad y la necesidad de buscar otros

ingresos. No obstante, puede decirse que hasta el último tercio del siglo XIX la enseñanza de muchos colegios de religiosos, en España y en otros países europeos, fue totalmente gratuita. Por eso estos centros eran considerados escuelas públicas, ya que eran sostenidas con fondos públicos, municipales o de otro origen.

Habrà que esperar a los gobiernos liberales de la segunda mitad del siglo XIX para asistir a una diferenciación cada vez mayor entre la enseñanza estatal, que empieza a ser considerada como una obligación vinculada a toda administración moderna, y la enseñanza congregacionista, como en general era llamada la impartida en los colegios de la Iglesia. La laicización del Estado incidirá de forma decisiva en esta contraposición, que ha llegado hasta hoy.

Al margen de estos debates, a lo que asistimos, en el fondo, es a una generalización de la educación básica que se pretende que alcance a todos los ciudadanos. No cabe duda que ésta es una de las grandes conquistas de la modernidad. Y esta pretensión recibió su legitimación solemne y definitiva cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 reconoció: “Toda persona tiene derecho a la educación” (art. 16), afirmando además que “los padres tendrán derecho preferente de escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

A partir de la segunda guerra mundial y de la generalización del Estado de bienestar –proceso en el que tanto influyó el capitalismo social alemán, inspirado por el pensamiento socialdemócrata y por el catolicismo social democristiano– se desarrollaron los derechos económicos, sociales y culturales (“derechos de segunda generación”), entre los que se encuentra el derecho a la educación.

Las Constituciones de la postguerra recogían estos derechos de forma similar, así la Constitución de la República italiana de 1947 (art. 33), la Ley fundamental de Bonn de 1949 (arts. 6 y 7), la Constitución francesa de la quinta República de 1958 (preámbulo de la Constitución de la cuarta República de 1946, vigente) o la muy posterior Constitución portuguesa de 1976 (art. 43). Todos estos textos defienden, de una u otra forma, el principio de universalización de la educación como derecho fundamental.

España: Un sistema escolar mixto

En España tendremos que esperar a la Constitución española de 1978 para ver solemnemente reconocido este derecho. Tras la guerra civil española la

socialización de las clases medias (que eran las que accedían al bachillerato), se había encomendado a las instituciones de la Iglesia, en el clima ideológico del “nacionalcatolicismo”. Mientras tanto, la insuficiencia del desarrollo económico y la debilidad del desarrollo político mantuvieron a la enseñanza pública en una situación de preterición y abandono.

La Ley Villar Palasí (1970): primeras reformas

Pero no sería justo ignorar el giro que se produce con la llamada “Ley Villar Palasí” (Ley general de Educación y financiamiento de la reforma educativa, 6 de agosto de 1970). Entre sus principales avances se encuentra el de establecer la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica hasta los 14 años, prolongando en cuatro los años de prestación escolar.

El principio normativo de toda la reforma que se acomete está claramente expresado en el preámbulo de la Ley. No es otro que “la dirección por el Estado de toda actividad educativa, pues es responsabilidad del mismo, y así se destaca en esta ley, la función esencial de formular la política en este sector, planificar la educación y evaluar la enseñanza en todos los niveles y centros”. La Ley concebía la enseñanza como “servicio público” y responsabilizaba prioritariamente al Estado de su provisión. Pero luego reconocía y garantizaba el carácter mixto de nuestro sistema educativo, encomendaba al Gobierno que estimulase y protegiese la libre iniciativa de la sociedad, siempre que se encaminara al logro de los fines educativos, y abría la posibilidad de un sistema de conciertos para los centros de iniciativa social que quisiesen ofrecer puestos escolares gratuitos en los niveles obligatorios. Era la primera vez que el Estado iba a apoyar económicamente de forma generalizada en centros de la Iglesia el tramo educativo entre los 11 y los 14 años (el ciclo superior de la EGB, educación general básica) y el primer ciclo de la formación profesional (14-16 años, o más),

Aunque la Ley Villar Palasí suponía una importante renovación pedagógica, que fue especialmente apoyada y desarrollada por los colegios e instituciones de la Iglesia, los obispos españoles la tacharon de estatista e insistieron en que los recursos se asignaran atendiendo a las necesidades de las zonas donde se localizan los centros, y no en función del carácter privado o público de estos¹. Tampoco la izquierda reconoció valor alguno a la Ley general de Educación de

¹ Nota de la XII Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Española, de 11 de julio de 1970.

1970, a la que acusó de ser un instrumento al servicio del desarrollo capitalista: por eso llegó a las Cortes democráticas de 1977 con unos planteamientos de abierta ruptura.

Entre los resultados más significativos de la implantación de la Ley Villar hay que contar el aumento de la población escolarizada en los niveles obligatorios, pero también una aumento considerable de la escuela de titularidad pública en detrimento de la de iniciativa social, lo que tuvo como efecto secundario que ésta última se fuese concentrando en las zonas urbanas de mayores niveles de renta.

La Constitución de 1978

La Constitución de 1978 aborda el complejo tema de la educación en su art.27². Lo hace dentro del título primero sobre Derechos y deberes fundamentales (capítulo segundo sobre Derechos y libertades), con este comienzo: Todos tienen el derecho a la educación. La voluntad de los constituyentes de afirmar el derecho básico a la educación fue muy clara. Mucho más complicado fue alcanzar un acuerdo sobre el alcance y formas de aplicación de este derecho. Incluso se llegó a romper el consenso constituyente –la única vez que eso ocurrió en el seno de la ponencia redactora de la Constitución–: fue una ruptura transitoria, pero significativa, por parte del representante del PSOE, que llegó a abandonar la ponencia.

Estos hechos pueden ser ya un indicio revelador de la potencial conflictividad latente en el artículo 27. Se impuso el consenso porque los constituyentes estaban persuadidos que éste era necesario para ofrecer a los ciudadanos de todas las ideologías, creencias y territorios, una “constitución de todos”. Concretamente, el artículo 27 fue redactado con múltiples y recíprocas cesiones de cada uno de los partidos, de tal manera que pudiese ser aceptado por todos sin reserva. Pero desde el primer momento quedó claro que cada partido, en especial los dos grandes protagonistas del juego político de esos años, la UCD y el PSOE, tenían interpretaciones diferentes y contradictorias de este artículo constitucional.

Con el art. 27 se cerraba uno de los grandes problemas biseculares del constitucionalismo español: escuela pública frente a escuela de iniciativa social

² La Constitución se refiere también en otros artículos a la educación: libertad de cátedra (20.1), libertad de conciencia y libertad religiosa (14, 16 y 20).

y enseñanza laica frente a enseñanza religiosa. Como dijo Óscar Alzaga en el Congreso, citando al dirigente socialista francés Mitterrand: “Hoy para cambiar la sociedad no es necesario tomar el cuartel de invierno, basta con tomar la escuela”. Había que redactar un precepto que no implicase derrota ni victoria de nadie. Y se logró. Había que dar garantías a los contrincantes políticos de que ninguno estaría en condiciones de esa toma de la escuela.

Este equilibrio está plasmado en el punto 1 del art. 27: “Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”. En él queda reflejada la dualidad bifronte que preside estas reflexiones: garantía del derecho de los ciudadanos a recibir educación y a exigirla de la administración (consagración constitucional del Estado interventor y prestador de servicios) y derecho de los ciudadanos a impartir enseñanza (en la perspectiva del Estado liberal, respetuosa de las libertades reconocidas como derechos subjetivos). Con ello se obliga al Estado a hacer, en cuanto Estado social, y a abstenerse, en cuanto Estado democrático-liberal.

El desarrollo ulterior de los principios constitucionales

Como era de prever, los problemas no quedaron definitivamente resueltos con el consenso logrado en torno al texto constitucional. El desarrollo del art. 27 –concretamente, el desarrollo de los aspectos jurídicos básicos del derecho universal a la educación– ha supuesto la aprobación de cuatro leyes orgánicas, una durante el gobierno de la UCD y tres en el período socialista³. De ellas, la más importante para el tema que nos ocupa (la educación como derecho reconocido a todos) es la LODE: por eso nos referiremos esencialmente a ella.

La aprobación de la LODE fue precedida de un largo debate: hasta la Constitución de 1978, en torno a los modelos alternativos, inspirados en la cultura de la escuela pública y laicista o en la de la escuela confesional; desde 1978 hasta 1985, en torno a los diversos aspectos que terminarían por configurar el sistema de enseñanza en España. Puede decirse que la Ley de 1985 consolida un sistema mixto de enseñanza con tres redes de centros.

³ Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE, o Ley Otero Novas, hoy totalmente derogada); Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, que regula el derecho a la educación (LODE, o Ley Maravall); Ley Orgánica 3/1990 de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, o Ley Solana); Ley Orgánica 9/1995 de 20 de noviembre, de participación, evaluación y gobierno de los centros docentes (LOPEG, o Ley Suárez Pertierra).

El debate que ha precedido, como consecuencia de la historia que hay detrás del proyecto, queda bien reflejado en el preámbulo de esta nueva Ley:

Este trasfondo histórico explica la complejidad de elementos que configura el marco educativo establecido por la Constitución Española, un marco de compromiso y concordia que, al tiempo que reconoce implícitamente el sistema mixto heredado, proporciona el espacio normativo integrador en el que pueden convivir las diversas opciones educativas. Así, tras el derecho a la educación (...) se afirma la libertad de enseñanza (...). Y si se garantiza la libertad de creación de centros docentes (...) también se responsabiliza a los poderes públicos de una programación general de la enseñanza (...) orientada a asegurar un puesto escolar a todos los ciudadanos.

El modelo resultante, constituido por tres redes de centros escolares, conjuga dos principios reguladores: la iniciativa y la financiación.

En cuanto al primer principio (el de la iniciativa), existen dos tipos de centros. Unos dependen de la iniciativa pública, preferentemente del Estado, pero también de las diputaciones o de las comunidades autónomas (a medida que éstas van recibiendo las competencias en el ámbito educativo); a este grupo se añaden también los centros creados por el Ejército, otros ministerios, entes autónomos del Estado y ayuntamientos. En el otro tipo se engloban todos los que dependen para su creación de la sociedad civil: personas físicas, y sobre todo, personas jurídicas (empresas privadas o cooperativas, instituciones, patronatos, fundaciones, congregaciones y órdenes religiosas, parroquias y diócesis). Tras esta enumeración se comprende que la denominación clásica de “enseñanza privada” no es adecuada para designar este segundo grupo. Por eso hemos preferido llamar a este sector enseñanza de iniciativa social, o de la sociedad civil: también en muchos de estos casos se trata de enseñanza pública, término que no debe reservarse en exclusiva para los centros que tienen su iniciativa en algún organismo de la administración pública. En cuanto a la iniciativa, pues, podemos hablar de centros de iniciativa pública o de centros de iniciativa social.

En cuanto al segundo principio (el de la financiación), se puede hablar de centros sostenidos totalmente, o de forma importante, con fondos públicos, y de centros financiados por los alumnos y sus familias según las leyes del mercado (contratación privada de unos servicios). Puede hablarse, por tanto, de financiación pública o privada.

El entrecruzamiento de estas dos variables (iniciativa y financiación) da lugar a tres grandes tipos de centros, que llamaremos, de forma abreviada: públicos o estatales (iniciativa y financiación pública), de iniciativa social (iniciativa social y financiación pública) y de iniciativa privada (iniciativa y financiación privada). Si la carta magna de 1978 constitucionalizó este sistema

mixto de enseñanza, fue la LODE la que arbitró las actuales fórmulas, concretas y estables, para hacerlo realidad. Ese tipo intermedio de centros, los centros concertados, es el elemento nuevo y original, el que rompe la clásica dualidad público-privado: se trata de centros de iniciativa social, con financiación pública, con la doble condición de someterse a la administración pública, tanto en lo que se refiere a la planificación como en cuanto al control de calidad. Nos parece que en esta figura, a la vez prometedora y conflictiva, reside una importante novedad del sistema educativo español.

Razón de ser de la enseñanza de iniciativa social

El pluralismo social, entendido como diversidad de cosmovisiones y concepciones de la vida (que implican diferentes sistemas éticos también), es un hecho irreversible de sociedades como la española. Por eso toda convivencia social y democrática tiene que basarse en el reconocimiento y respeto de dicho pluralismo. Entre sus manifestaciones está el pluralismo político, que es uno de nuestros valores constitucionales superiores (Constitución, art. 1, punto 1). Pero no es la única. Y en la educación tenemos una nueva expresión, en la que el respeto a dicho pluralismo se hace especialmente problemático.

Dicha problematicidad proviene del hecho de que en esta cuestión se mezclan dos problemas diferentes, aunque complementarios. Por una parte está la adecuada complementariedad de funciones del Estado y la sociedad en este terreno (en el marco de una conveniente estructuración del Estado social). Esto afecta a todos los derechos sociales, entre los que se encuentra el derecho a la educación. Pero a esto se añaden los problemas específicos derivados de lo que significa educar y de la incidencia que tiene ahí el pluralismo social aludido y el respeto debido al mismo. Trataremos por separado ambos aspectos en aras de una mayor claridad.

La educación como un derecho promovido por el Estado social

Está inequívocamente proclamado en nuestra Constitución (art. 27-5): “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”.

Pero ya conocemos las dificultades que encierra el concretar el alcance de esta garantía a la educación que presta el Estado. ¿Hasta dónde debe llegar?

¿qué ha de quedar a la iniciativa de los ciudadanos y qué no puede depender de la iniciativa de éstos? El mismo artículo constitucional citado deja entrever que hay que encontrar un equilibrio cuando atribuye a los poderes públicos la “programación general de la enseñanza”, pero mencionando a renglón seguido la “participación efectiva”.

Un criterio tradicionalmente invocado para determinar el punto exacto de este equilibrio es el subsidiariedad. En tiempos más recientes se ha vuelto a emplear en un problema parecido: ha sido en la Unión Europea para delimitar las funciones de las instituciones comunitarias y las de los gobiernos nacionales. El problema de fondo es el mismo: hasta donde deben llegar las instancias superiores de la sociedad en su intervención para organizar la vida social a todos los niveles.

Como tal principio, sus primeras formulaciones proceden de la enseñanza social católica. Lo encontramos ya en Pío XI en 1931: “es injusto, porque daña y perturba gravemente el recto orden social quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden realizar y ofrecer por sí mismas, y atribuirlo a una comunidad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, en virtud de su propia naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros de cuerpo social, pero nunca destruirlos ni absorberlos”⁴. Luego reaparece en sucesivos textos con formulaciones que difieren entre sí en matices. Pero estos matices no son irrelevantes. Subrayan lo que en cada momento se quiere corregir: si el Estado actúa demasiado o demasiado poco. En el texto que precede, formulado en el tiempo de los totalitarismos, se está denunciando un excesivo intervencionismo estatal, y se reivindica un mayor respeto a la iniciativa de la sociedad⁵. Ahora bien, también se puede interpretar en el sentido contrario: para justificar más intervención del Estado, donde éste es demasiado abstencionista. Entonces su formulación podría ser ésta otra: es injusto que una sociedad mayor no actúe en aquello que no pueden hacer comunidades menores o inferiores.

Por consiguiente, lo que interesa retener es la cuestión de fondo: que no es fácil encontrar el equilibrio preciso entre iniciativa de la sociedad y papel de los poderes públicos. Esto es especialmente importante en relación con los dere-

⁴ Pío XI, Encíclica *Quadragesimo anno*, n. 79.

⁵ Es precisamente éste el sentido que se le ha dado en la Unión Europea para criticar, sobre todo por parte del Reino Unido, unas excesivas competencias para las instituciones comunitarias.

chos sociales. Más aún, para establecer este punto de equilibrio hay que contar todavía con otro principio: que en una sociedad que reconozca la primacía de la persona humana y su libertad, el punto de partida debe ser la iniciativa social, nunca el Estado.

Pero aún queda una precisión por hacer: la acción subsidiaria del Estado no hay que entenderla como puramente marginal o residual. En el modelo del Estado social, al Estado le corresponde, no sólo suplir cuantitativa y fragmentariamente lo que la sociedad no alcanza a hacer, sino ante todo establecer el marco para que la sociedad desarrolle sus iniciativas particulares y plurales. Aquí radica una de las diferencias sustanciales entre la concepción liberal y la concepción social del Estado. El liberalismo entiende la sociedad como una mera yuxtaposición de individuos o instancias sociales independientes entre sí, incapaces de darse objetivos que respondan a los intereses generales: lo más que aspira a darse son unas reglas puramente formales que aseguren un correcto funcionamiento. En la tradición derivada del socialismo (y recogida y matizada después por la socialdemocracia y la democracia cristiana), en cambio, la sociedad políticamente organizada puede llegar a establecer unos objetivos, de contenido no puramente formal, que, sin matar la iniciativa de los particulares, orienten la actividad de todos.

Si la educación es uno de los derechos sociales más centrales de la persona, es lógico que para su realización sea imprescindible la responsabilidad de los poderes públicos. Esta responsabilidad es múltiple. Garantizar significa, evidentemente, asegurar a todos la oportunidad efectiva de tener una educación de calidad independientemente de sus recursos económicos. Una consecuencia inmediata es la asignación de recursos económicos para ello. Esto queda garantizado también en nuestra Constitución: “La enseñanza básica es obligatoria y gratuita” (art. 27-4). Otra cuestión es qué se entiende por “enseñanza básica”, que es aquella cuya gratuidad queda garantizada: pero eso dependerá en cada momento de los recursos que el Estado está en condiciones de asignar y de la cultura y voluntad política dominantes. Por otra parte, al Estado corresponde también –y así lo reconoce el texto constitucional– fijar el marco educativo general (art. 27-5, ya citado: “una programación general de la enseñanza”).

Ahora bien, todo esto ha de hacerlo en el espíritu de la subsidiariedad, tal como la hemos entendido antes. Por consiguiente, ha de contar con la iniciativa de la sociedad, ante todo, respetándola (como es propio del Estado liberal); pero además encauzándola y haciéndola efectiva (según los imperativos del Estado social).

Con esto hemos sentado los principios de actuación de una sociedad avanzada, pluralista y democrática. Pero lo que hemos dicho valdría, casi sin más matices, para todos los derechos sociales. Sin embargo, hemos obviado intencionadamente lo que es más específico del bien concreto que aquí se pretende garantizar para todos. De acuerdo –podemos concluir– con que debe estar garantizada a todos la educación, y garantizada hasta un cierto nivel⁶, pero ¿qué educación concretamente? ¿con qué enfoque y con qué contenidos?

¿Qué tipo de educación ha de promover el Estado social?

El problema específico que plantea la educación es que, a diferencia de otros bienes vinculados a los derechos sociales, sus contenidos están muy condicionados por el pluralismo ideológico de nuestras sociedades⁷. Es cierto que otros derechos sociales pueden ser garantizados en forma distinta por las diferentes opciones ideológicas, pero la educación puede ser garantizada además con contenidos distintos. Este es el aspecto peculiar de la educación, en el que queremos centrar ahora nuestra atención.

Volvemos, pues, al pluralismo como punto de partida para reconocer, en seguida, que el mismo se puede entender aquí en dos sentidos diferentes:

- Como derecho de los padres a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos. La Constitución española no lo reconoce explícitamente, pero está en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su art. 26: “los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. Y sabemos por el art. 10–2 de nuestro texto constitucional que la Declaración de 1948 es determinante para la interpretación de los derechos fundamentales y las libertades⁸.*
- Como derecho de los diferentes grupos sociales a ofrecer su proyecto educativo. Aquí sí es nuestra carta magna del todo explícita desde el*

⁶ No entramos aquí en discutir hasta qué nivel exactamente, lo que desviaría el enfoque de estas reflexiones.

⁷ El propio Tribunal Constitucional define a la enseñanza como “la actividad encaminada de modo sistemático y con un mínimo de continuidad a la transmisión de un determinado cuerpo de conocimientos y valores”.

⁸ “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

comienzo del art. 27, donde se reconoce la universalización del derecho (“Todos tienen derecho a la educación”) y a renglón seguido la pluralidad de proyectos educativos (“Se reconoce la libertad de enseñanza”). Y todavía se concreta más una línea después (en el art. 27-6): “Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales”.

El reflejo de ese pluralismo ideológico en la educación está en el tantas veces citado art. 27, ahora en su párrafo 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”. En este texto se apunta a una conocida distinción de planos éticos: una ética de máximos y otra de mínimos, distinción que se ha impuesto para articular la diversidad de concepciones de la vida presentes en la sociedad pluralista y la necesidad de dotarse de una base común para la convivencia pacífica en la diversidad:

- La ética de máximos, también llamada ética de los ideales de felicidad, responde a un proyecto de realización humana completo, que deriva de una determinada creencia o ideología. Entiéndase ahí la palabra felicidad en su sentido clásico, como el conjunto de aspiraciones más íntimas de una persona, el ideal al que cada uno quiere responder y que le sirve de motor para la existencia de cada día. El cristianismo contiene una ética de máximos, pero igualmente ocurre con las grandes ideologías que han ido apareciendo en los tiempos modernos (liberalismo, socialismo, anarquismo..., y más recientemente ecologismo, pacifismo...). Todas ellas están presentes y en permanente interacción. Ese “pleno desarrollo de la persona humana”, que encontramos en el texto constitucional citado, responde a este nivel de la ética: y queda identificado como el objeto último de la educación. En toda sociedad coexisten, por tanto, numerosas éticas de máximos.*
- La ética de mínimos, en cambio, es única en cada sociedad. También llamada ética de la justicia, constituye el sustrato común a todas las éticas de máximos existentes, como su mínimo denominador común. Es el mínimo a respetar para que todos podamos vivir en sociedad y tengamos la posibilidad de desarrollarnos como personas según la ética de máximos propia de cada uno. La mejor formulación de esa ética de mínimos de una sociedad particular es el conjunto de derechos humanos que queda reconocido en su Constitución. El hecho de que se encuentre en el máximo texto normativo de un Estado no deja lugar a dudas sobre su función*

política. El pasaje constitucional que comentamos se refiere a eso con la expresión: “en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”; y viene a constituir un elemento esencial a todo proyecto educativo pero no llegan nunca a agotar el contenido de éste.

Es claro que el pluralismo en el doble sentido que le atribuíamos antes (elección de tipo de educación y oferta educativa diversificada) responde a esta variedad de éticas de máximos, que son indispensables para la educación de cualquiera, aunque no haya ninguna que sea privilegiada en una sociedad que respete el pluralismo. Pero es igualmente claro que al Estado le corresponde velar para que ninguna de esas éticas de máximos (o proyectos educativos derivados de ellas) contravenga abiertamente la ética de mínimos que es competencia suya garantizar.

¿Bastaría entonces con que se encomendara toda la tarea educativa a la iniciativa social y que el Estado se limitara a vigilar para que nunca se educara contra los mínimos éticos de una sociedad democrática? Teóricamente quizás sí, pero en la práctica esta hipótesis resulta demasiado idealista, porque en condiciones normales no garantizaría educación para todos. Y es que está más que probado que la enseñanza de iniciativa social no llega a todos. El reconocer su importante papel en la sociedad no debe ocultar sus limitaciones y, si se nos permite la expresión, sus miserias: y entre éstas, el que en ocasiones otros intereses se entremezclen con el objetivo esencial de responder a una necesidad tan básica de la sociedad como es la educación.

Por eso hay que hablar de una complementariedad entre la enseñanza de iniciativa social y la de iniciativa pública. Pero también aquí hay que huir de simplificaciones o idealizaciones. Y la principal de ellas es el distribuir las funciones de forma drástica diciendo: que los centros de iniciativa social eduquen según las éticas de máximos y los de iniciativa pública según la ética de mínimos. Eso no es posible, ni siquiera deseable:

- No es deseable porque contradice a lo que es la educación, que es siempre transmisión de valores, y no de una forma fragmentaria, sino como un conjunto coherente capaz de guiar el desarrollo personal del educando. La ética de mínimos, si se entiende adecuadamente, nunca puede suplir a una ética de máximos, porque no es capaz de configurar ese modelo de persona que ha de orientar el desarrollo de cada uno.*
- Pero tampoco es posible, porque, aunque el Estado es neutral (o debe serlo), sus funcionarios docentes nunca podrán serlo. Son personas que*

transmiten unos valores y una forma de entender la vida; y lo hacen inconscientemente desde luego, pero a veces también de forma consciente, porque creen que eso es consustancial a su condición de educador (el educador nunca es un burócrata que se coloca detrás de una ventanilla...).

- *Además de hecho tampoco ocurre así en muchos casos, porque, tras la pretensión de neutralidad de muchos centros de iniciativa pública, lo que se está dando en realidad son otras éticas de máximos, distintas, desde luego, de las de muchos de los centros de iniciativa social, pero ética de máximos al fin y al cabo.*

Con todo esto no queremos ignorar que el Estado no está facultado para imponer en sus centros una educación orientada sólo con una ética de máximos concreta, y menos puede exigírselo a sus funcionarios docentes. Pero tampoco puede evitar que éstos, en cuanto personas, transmitan una concepción de la vida a través de sus tareas educativas: ahora bien, esta transmisión de valores carecerá de un cierto nivel de sistemática, de definición e incluso de continuidad, pues irá ligado a las convicciones de cada profesor, y no aparecerá de forma transversal a lo largo de todo el proceso educativo. En este punto es donde los centros de iniciativa social sí pueden ofrecer un proyecto educativo diferenciado, en el que se asuma el compromiso de organizar toda la labor docente y de funcionamiento del centro en torno a los valores o principios propios de una ética de máximos, la cual puede llegar a plasmarse y explicitarse en el denominado ideario educativo del centro.

¿En qué sentido se puede hablar, entonces, de complementariedad? Al menos en algunos de los que siguen:

- 1º) *Ante todo, es muy probable que la oferta de iniciativa social no cubra toda la demanda, ni en términos cuantitativos, ni con la localización geográfica que exige la dispersión de la población a educar. Aquí hay que deplorar la tendencia dominante (con excepciones dignas de loa) de la iniciativa social a situarse en las ciudades y, dentro de éstas, en las zonas de más alta renta. Esto ha contribuido a cierto deterioro de la imagen de los centros públicos como centros de segunda categoría.*
- 2º) *La oferta de iniciativa social puede no ser interesante para todos, porque en una sociedad tan pluralista cabe que existan grupos o familias que no encuentren el modelo educativo que responde a sus aspiraciones. El de los centros públicos, en la medida en que es menos definido, será en estos casos una opción preferible.*

3º) *Cabe que a familias concretas les interese positivamente este modelo educativo más indefinido (lo cual no significa que carezca de valores) porque piensan que el pluralismo en la escuela hará a sus hijos más abiertos que la escuela de identidad más definida. Prefieren el pluralismo en la escuela al pluralismo de escuelas.*

Al margen de este último caso, en los otros dos parece que el Estado tendría que garantizar una presencia de otros sistemas éticos, dentro de un cierto pluralismo en la escuela. Las clases de religión responden a esta exigencia, pero habría que extenderlo a otros grupos con convicciones diferentes para responder a la demanda concreta de los alumnos de un centro (más que para ofrecer a los alumnos un abanico variado de posturas entre las que escoger, lo que resulta extremadamente ilusorio).

En definitiva, la escuela pública y la escuela de iniciativa social se complementan. Ambas tienen ventajas e inconvenientes. De la coexistencia de ambas se obtiene una garantía para la sociedad, que no existiría en un monopolio exclusivo de cualquiera de las dos partes, monopolio que además podría provocar numerosos efectos indeseables, como puede deducirse de todo lo que precede.

Ahora bien, esta complementariedad entre Estado y sociedad se rompe en un determinado momento: cuando reconocemos las responsabilidades propias y exclusivas del Estado en el campo educativo. Porque el Estado tiene que garantizar efectivamente una educación de calidad y al alcance de todos los ciudadanos, así como una educación que respete y fomente los valores básicos para la convivencia en una sociedad plural (la ética de mínimos); y tiene además que planificar todo el sistema educativo, mantenerlo en funcionamiento y asegurar su financiación. Todo ello lo hará contando con la sociedad toda, puesto que estamos hablando de una sociedad democrática, pero su papel será irreductible al de la sociedad: por este camino enlazamos nuevamente la complementariedad con la subsidiariedad, de que antes hablamos.

Responsabilidades de los centros de iniciativa social

Sobre ese marco que hemos trazado se ha desarrollado la enseñanza de iniciativa social durante mucho tiempo como una respuesta muy valiosa a la necesidad de educación de la persona humana. La historia muestra que esto era así mucho antes de que la educación fuera reconocida como un derecho. Es más, probablemente esa praxis secular fue determinante para que un día llegase a ser un derecho.

El reconocimiento del derecho a la educación como un derecho social implicó una progresiva intervención de los poderes públicos en ese terreno. Esa intervención no ha eliminado ni privado de sentido a la enseñanza de iniciativa social, la cual ha seguido contribuyendo meritoriamente a la consecución de ese bien social y adaptándose a las nuevas condiciones. En este proceso no han faltado tampoco los conflictos, nacidos de prejuicios mutuos y de exclusivismos cerrados a la complementariedad.

Ahora bien, en este nuevo contexto de un sistema mixto de enseñanza, no basta con justificar la existencia de estos centros de iniciativa social. Si hemos concluido que han sido y son útiles y necesarios, tenemos ahora que insistir en sus responsabilidades en el desempeño de las funciones que la sociedad les reconoce. Pasamos revista a algunas de ellas.

- 1ª) Asumir la educación como preparación para la convivencia en una sociedad plural y democrática. De nuevo insistimos aquí en que ésta no es una tarea exclusiva del Estado, sino de toda la sociedad y, más aún, de aquellas instituciones que pretenden estar prestando un servicio público y de interés social. Ninguna ética de máximos es admisible si fomenta actitudes de intolerancia o desprecio hacia el "otro". Los valores democráticos deben ser asumidos positivamente (no sólo no negados) en todo proyecto educativo de un centro de iniciativa social.*
- 2ª) Reflejar estos rasgos de su modelo educativo, no sólo en sus programas, sino también en su organización y funcionamiento. El centro, en toda su integridad, es agente de educación: sólo transmitirá un talante abierto y tolerante si favorece en todos sus niveles una efectiva participación de todos los miembros de la comunidad educativa, cada uno según sus posibilidades: profesores, alumnos y padres de familia. La participación es, de hecho, uno de los grandes retos de estos centros hoy: en ella se juega, en parte, su legitimación social. Pero no se trata sólo de una cuestión de principios, sino también de técnica, para que la toma de decisiones no esté demasiado basada en intuiciones o confiada a personas de escasa o nula formación para estas tareas.*
- 3ª) Evitar toda discriminación por razones económicas, raciales, ideológicas o religiosas. Evidentemente también es exigible a los alumnos y a los padres el respeto a la identidad del centro, que tiene socialmente reconocida, lo que significa asumir el modelo educativo de éste, sobre todo cuando hay oferta efectiva de centros para otras convicciones ideológicas o religiosas. Pero más importante, si cabe, es evitar la*

discriminación por motivos económicos y sociales, lo que exige reaccionar contra ciertas inercias del pasado: porque si los centros de iniciativa social quieren mostrar que lo que les mueve efectivamente es la oferta de un modelo determinado, y no otras cuestiones, es urgente que hagan un esfuerzo significativo por cambiar la imagen social que transmiten de excesivo apego a los sectores más acomodados de la sociedad.

- 4^a) Desarrollar una gestión económica responsable y transparente, tanto más cuanto que se está actuando con fondos públicos. *Esto exige incorporar muchos de los avances actuales en temas de gestión, y particularmente introducir mecanismos para evaluar dicha gestión del centro. Especial atención debe prestarse al acusado descenso demográfico y a sus consecuencias sobre el funcionamiento de los centros: porque, no sólo exige una revisión racional de las instalaciones y de los recursos empleados, sino que invita también a aprovechar esta oportunidad (la reducción de la ratio alumno/profesor) para una mejora de la calidad.*
- 5^a) Responder creativamente a los cambios de la sociedad y a las demandas derivadas de éstos. *En primer lugar, habría que mencionar el cambio en las pautas de comportamiento de los agentes del entorno relacionados con los centros, especialmente la progresiva incorporación de la mujer al trabajo (que condiciona múltiples aspectos de la vida del centro, como son los horarios o la necesidad creciente de servicios complementarios); pero también los cambios en la oferta del mercado de trabajo, que originan cambios continuos en la oferta educativa. A todo esto hay que añadir una creciente demanda de servicios complementarios y una mayor diversidad en la oferta educativa: especialidades, actividades extraescolares, actividades de las asociaciones de padres, comedor, transporte escolar, etc. Todo esto obliga a un esfuerzo considerable de actualización, que no siempre se aborda con la diligencia requerida.*

Conclusión

Las páginas que preceden pueden considerarse como un intento de justificar el sistema escolar mixto vigente en España, y que no es fruto de una improvisación, sino producto de una larga historia. Dicho sistema se apoya en un justo equilibrio entre lo público y lo privado, que nosotros hemos querido articular en torno a los conceptos de subsidiariedad y complementariedad.

Este sistema escolar mixto es una de las manifestaciones más emblemáticas

del Estado social, que pretende respetar la iniciativa de los ciudadanos y su libertad, pero encauzándola para que quede garantizada una igualdad básica de todos, concretada en la realización de los derechos sociales. Ahí radica la subsidiariedad, entendida en el sentido que le hemos dado en estas páginas.

Pero la educación es un bien social peculiar: lo que ella pone en juego es una concepción de la vida que se transmite del educador al educando. En una sociedad pluralista, donde coexisten cosmovisiones diferentes, siempre es delicado determinar cómo éstas van a inspirar los proyectos educativos. El que esas diferentes visiones de la persona puedan ser vehiculadas por las instituciones educativas dependerá de la iniciativa social, que el Estado deberá, no sólo respetar y alentar, sino también complementar.

En teoría, pues, las cosas están claras. En la praxis de cada día, en cambio, los problemas no faltan: es más, suelen adquirir una virulencia que sólo puede explicarse desde una radicalización injustificada de las posturas y de una excesiva ideologización de las mismas. Por eso, si se nos pidiera traducir todo lo que precede en algunas recomendaciones para abordar esta problemática práctica, nos permitiríamos proponer las tres que siguen:

- 1ª) Aceptar la complementariedad en su sentido más hondo: no como competencia encarnizada, ni como mero control, sino como cooperación para garantizar un servicio que la sociedad desea plural en formas y contenidos.*
- 2ª) Aceptar también las consecuencias de esa complementariedad, que se resumen en que cada uno, sin descuidar lo que ha de ser irrenunciable a toda institución educativa (la calidad y los mínimos éticos para convivir en la diversidad), realice lo mejor posible lo específico de su oferta. Renunciar a ello o dejarse llevar de la inercia del pasado es exponerse automáticamente a una pérdida de legitimación de lo que uno quiere representar.*
- 3ª) Y -¿cómo no?-, ante tantos problemas de nuestras sociedades complejas, optar decididamente por el diálogo y la negociación, evitando el abuso del poder o la radicalización de los prejuicios ideológicos. En el fondo no estamos pidiendo sino que pongan en práctica en sus relaciones mutuas esa ética mínima del respeto y el diálogo que es irrenunciable en los proyectos educativos de unos y otros.*