

Debate acerca de la titularidad de los centros, la educación pública y el régimen de conciertos

XAVIER BONAL, CARMEN RODRÍGUEZ MARTÍNEZ,
JAVIER MARTÍNEZ CUARESMA Y ENRIQUE JAVIER DÍEZ GUTIÉRREZ

Probablemente no resulte difícil llegar a un acuerdo sobre qué entendemos por escuela pública: una escuela financiada por el Estado, no discriminatoria ni segregadora, democrática y gestionada por la comunidad escolar, laica, abierta a su entorno y a los problemas de su época, orientada a conseguir el desarrollo integral de la personalidad fomentando el despliegue de todas las capacidades intelectuales y morales de la persona. Sin embargo, los consensos se diluyen –en ocasiones en agrias e ideologizadas polémicas– cuando de lo que se trata es de abordar cómo se concreta esa educación pública en nuestra realidad más inmediata. En una sociedad democrática las discrepancias son siempre legítimas si, una vez reconocidas, se abren puentes y posibilidades para un diálogo honesto. Con esta intención hemos pedido que respondan a nuestras preguntas:

FUHEM: ¿Cuáles son los problemas que plantea la actual red de centros educativos en nuestro país? ¿Cuál es su propuesta concreta respecto a la red de centros sostenidos con fondos públicos?

Xavier Bonal: La diversidad de centros educativos en España se arrastra desde una historia de inhibición del Estado en educación y de delegación de funciones, especialmente en la Iglesia católica. La red de centros es muy diversa, especialmente en el sector concertado, con centros que son de interés público y otros que no lo son. Hay que ser más precisos en la definición de interés público y vincular los conciertos educativos a esta definición. Un centro escolar que, en base a su proyecto pedagógico, solicite aportaciones de 600 euros al mes a las familias no es ni puede ser de interés público. Yo vincularía interés público a gratuidad real. Eso sí, con un aumento sustancial de la financiación pública.

Carmen Rodríguez: El principal problema es la existencia de dos redes escolares diferenciadas, una pública y otra privada concertada, que favorecen la competencia entre escuelas y las políticas de elección de centro, y que tienen como consecuencia la segregación escolar. La concertada acoge solo al 7,5% del alumnado desfavorecido y un alumno de un entorno más pobre tiene 5,5 más probabilidades de repetir curso. Un segundo problema es el negocio que suponen los centros educativos privados financiados que sirven para la creación de centros *low-cost*, como está ocurriendo en la educación infantil en muchas comunidades autónomas (CCAA), donde el profesorado tiene sueldos inferiores al SMI y trabajan con ratios muy altas durante 40 horas directamente con el alumnado. Un tercer problema son los idearios particulares de los centros que van en contra de los Derechos del niño (Convención internacional) y de la libertad de conciencia (Constitución), siendo el 64% de los centros concertados instituciones religiosas católicas.

Mi propuesta es la supresión progresiva hasta crear una red de titularidad y gestión pública que de manera voluntaria y negociada integre a los centros privados concertados. Mientras tanto, impedir las desviaciones que se producen con el régimen de conciertos, por la falta de gratuidad y prácticas de segregación. También impedir el aumento de los conciertos, de las plazas y de la financiación de los centros privados que permite la LOMLOE.

Javier Martínez: No son un problema y si es que los hubiera, es el momento de encontrar los puntos de coincidencia, que, seguro, que son muchos, muchos más de los que *a priori* pudiéramos pensar. Y luego tener la suficiente flexibilidad para ser capaces de consensuar aquellos puntos en los que no haya coincidencia. Eliminemos ese enfrentamiento entre los centros educativos sostenidos con fondos públicos en función de su titularidad: la red de centros educativos es heterogénea, pongamos en valor sus mejores prácticas.

La enseñanza concertada es enormemente variada en aspectos muy diversos, sus formas jurídicas, su nivel de independencia, sus fines y objetivos o las condiciones en las que se presta el servicio educativo.

Respetamos, como no puede ser de otra manera, la existencia de cualquier tipo de centros educativos, mientras se respeten las condiciones, si bien nuestro modelo es el de una Escuela plural, la sociedad así lo es y los centros educativos también deben serlo. Estamos formando ciudadanos y la mejor forma de facilitar

la convivencia en esta sociedad de distintos y distintas es que sepan convivir desde la escuela.

Desde UECOE no creemos que sea ni el momento ni el camino adecuado poner contra las cuerdas al sistema de enseñanza concertada y, mucho menos, menos-cabar la dignidad de los trabajadores y cooperativistas que dan lo mejor de sí mismos en pro de la educación y formación de nuestro alumnado. El problema es la resolución de la financiación, el módulo de concierto debe cubrir el coste real.

Enrique Javier Díez: El problema fundamental es la propia existencia de una doble red de centros escolares financiada con recursos públicos, en cuyo seno persiste una amplia gama de centros privados concertados que genera, mantiene y consolida la segregación educativa y social. Se suele justificar amparándose en el pretendido “derecho a la libre elección de centro”, pero las investigaciones demuestran reiteradamente que, como dice el experto Gimeno Sacristán, detrás de muchas invocaciones a la “libertad” de elección de centro lo que se esconde es el rechazo a la mezcla social, a educar a los hijos e hijas con los que no son de la misma clase.

España representa al respecto una anomalía en el panorama europeo, manteniendo esta red de centros privados concertados que surgieron para llegar donde no llegaba la educación pública, tras la dictadura, en un momento puntual y de forma temporal, pero que se han convertido en una red que compite y presiona constantemente para ampliar su nicho de “mercado”.

La propuesta, compartida por la mayor parte de los sectores progresistas en educación, es clara y concreta: red única de centros públicos, mediante la supresión progresiva de toda financiación pública a centros privados. Se tendría que hacer lógicamente en un proceso negociado, pensando en el profesorado y el alumnado actualmente escolarizado en esos centros, con un horizonte temporal de unos diez años, para que se pudieran integrar aquellos centros concertados que lo demandaran. Quienes optaran por no integrarse en ella, dejarían de recibir financiación pública. Ya se ha hecho algo análogo en diversas zonas del Estado.

FUHEM: ¿Cuáles son los rasgos sustantivos que debe tener una educación pública y qué rasgos considera que servirían para delimitarla?

Xavier Bonal: La educación pública o de interés público debe ser inclusiva, gratuita y universal. La autonomía escolar es positiva en el terreno pedagógico, sin

duda, pero se corre el riesgo de que la diversidad se convierta en desigualdad. La diversidad no puede materializarse en base a diferencias económicas o de calidad educativa. La red de centros sostenidos con fondos públicos debe ser una red equivalente en cuanto a calidad educativa, que no quiere decir idéntica. Por lo que respecta al carácter inclusivo, la educación pública tiene que ser abierta, colaborativa y corresponsable en la escolarización del alumnado con necesidades educativas. Asimismo, la educación pública tiene que ser abierta a la comunidad, no corporativista. Tiene que salir de las paredes de la escuela y ser permeable como espacio y equipamiento de la comunidad y para la comunidad.

Carmen Rodríguez: Los rasgos sustantivos de la educación pública son que todas las personas tengan garantizado el derecho a la educación y el derecho a una igualdad justa, que implica no solo el acceso a una plaza escolar sino a una educación intelectual, laica, gratuita, democrática y comprensiva, en la que todo el alumnado pueda formarse, adquirir conciencia y responsabilidad para disfrutar de la libertad.

El único espacio donde se puede desarrollar la educación democrática es en la escuela pública siempre que garantice la pluralidad de públicos heterogéneos y permita la participación democrática de la comunidad y la organización dirigida a la mejora del bien común. El Estado no tiene el monopolio de la educación, pero sí la representación de la sociedad para crear un espacio educativo plural que no debe restar posibilidades a la comunidad y a un profesorado que tenga autonomía real y reconocimiento profesional.

Javier Martínez: Desde las Cooperativas de Enseñanza entendemos la educación como un servicio público, de todos para todos, para promover, de manera efectiva, que toda la ciudadanía pueda ejercer realmente el derecho constitucional a la educación. Que esta, sostenida con fondos públicos, sea universal y tenga como fundamentos la igualdad y la equidad y ofrezca una educación de calidad, abierta realmente a todo el mundo sin discriminación alguna y que transmita los valores asociados a los derechos humanos. A estos principios se debería ir incorporando la sostenibilidad, ya que la lucha por la emergencia climática es un objetivo post-COVID prioritario y estratégico, alineado con la Agenda 2030.

Enrique Javier Díez: La educación pública es ante todo la garante del derecho universal a la educación en condiciones de igualdad. Por tanto, una educación pública es aquella que está concebida, diseñada, planificada y organizada al servicio

del bien común y no de intereses particulares de determinados grupos y sectores sociales. Sean estos intereses económicos (convertir la educación en un negocio y obtención de beneficios), ideológicos (mantener la educación como vía de influencia y “adoctrinamiento” en un ideario particular) o de exclusión social (vía de “exclusividad” y rechazo a la mezcla y cohesión social, a la convivencia en una sociedad plural, diversa y multicultural).

Los rasgos esenciales que la delimitan: (a) De titularidad y gestión pública por parte del Estado y las CCAA, como representantes de la comunidad social que los ha elegido democráticamente. (b) Gratuita en todos sus niveles, para garantizar el ejercicio del derecho de todos y todas a la educación. (c) Planificada por los poderes públicos para garantizar el derecho a la educación a toda la ciudadanía, desde quien está en una zona rural de la España vaciada, hasta quien está en una zona marginal. No en función de intereses particulares, sino en función del bien común y la cohesión social. (c) Laica, que respete la libertad de conciencia del menor y no utilice el espacio público para adoctrinar con dogmas y creencias religiosas o de otra índole. (d) Inclusiva, que dé respuesta a la diversidad sin excluir por razones económicas, sociales, culturales, ideológicas, sexuales o de cualquier tipo. (e) Democrática, que garantice la participación de las familias y de la sociedad no como clientes sino como integrantes de la comunidad educativa.

FUHEM: En su opinión, ¿cubren los módulos actuales los costes necesarios para que los centros concertados puedan impartir una verdadera educación pública de calidad? ¿Tendría algún sentido proclamar la gratuidad si no se cubren los costes necesarios para que pueda existir?

Xavier Bonal: La infrafinanciación de recursos públicos de la enseñanza concertada es un hecho constatado, si bien requiere de muchos matices en el cálculo. El coste por alumno, por ejemplo, es un mal indicador porque el sector público abre escuelas rurales con pocos alumnos, cosa que nunca hará el sector concertado que solo se establece donde hay mercado. Pero el problema no es que por falta de financiación la escuela concertada no pueda ser inclusiva y ser de interés público. El problema es que una parte muy significativa de los centros concertados reclama más financiación y exige poder continuar con sistemas de copago para pagar su diferencia, que se convierten en barreras de entrada para el alumnado desfavorecido. El mecanismo por lo tanto debe ser el de compensar déficits de financiación es asociar los recursos públicos a la inclusión educativa, y al principio

de accesibilidad y no exclusión. Yo soy partidario de dar financiación si se responde a los objetivos de cubrir y corresponsabilizarse de las necesidades educativas, y cuando esos recursos supongan una garantía de gratuidad. Es decir, si se dan más recursos hay que asegurar que las escuelas concertadas son efectivamente gratuitas. Si sumamos financiación pública y privada, el coste por alumno de la enseñanza en España es muy superior en el sector privado, lo que indica que el gasto privado está pagando algo más que la simple cobertura del coste de la enseñanza. El modelo de reforma aplicado en Chile con la Ley de Inclusión Educativa podría ser un buen ejemplo. Aumenta la financiación pública si, y solo si, la escuela se convierte en gratuita.

Carmen Rodríguez: El coste de los módulos depende de cada CCAA, además de los Presupuestos Generales del Estado según el art. 116.4 y 117 de la LOE, LOMCE y la LOMLOE. La financiación de la educación en nuestro país es muy deficitaria y en los últimos años mucho más, pero mientras la financiación de la concertada y de centros financiados privados ha subido la de los centros públicos, que son los que tienen al alumnado con mayores necesidades en recursos humanos y materiales, ha bajado. La universalidad del derecho a la educación exige accesibilidad material a los centros educativos y la gratuidad del servicio que prestan las instituciones. Solo la financiación pública suficiente de la educación posibilita el derecho a la educación de todos los alumnos y alumnas sea cual sea su condición y procedencia social.

Javier Martínez: Los actuales módulos económicos de los centros sostenidos con fondos públicos de los centros concertados deberían ser actualizados con el fin de que cubrir la totalidad del coste del puesto escolar. Entendemos que es urgente analizar el coste real de la plaza escolar del alumnado a través del estudio y la revisión del módulo económico de conciertos. El cooperativismo educativo considera que, en las actuales circunstancias, este servicio educativo de los centros concertados se da en una situación de infrafinanciación (desde el 2008, no se ha revisado). Por eso, a pesar de que defendemos el respeto a la gestión privada de los centros concertados ajustada a la normativa, valoramos positivamente el hecho de la propuesta de la Disposición adicional vigesimonovena sobre la fijación del importe de los módulos de la reciente aprobada LOMLOE de constituir una comisión para el estudio de la cuantía de los módulos de concierto que valore el coste total de la impartición de las enseñanzas en condiciones de gratuidad y cuyas conclusiones de este estudio se incorporen de manera efectiva en el Plan de incremento

del gasto público educativo. Resulta de capital importancia que se dote al conjunto del sistema de los recursos económicos necesarios para lograr los objetivos de la nueva legislación. Hacer realidad esta previsión nos parece totalmente urgente. Eso sí, con toda la transparencia y el control en la gestión de los recursos.

Enrique Javier Díez: Los conciertos no son obligatorios. Quienes los solicitan y renuevan una y otra vez, conocen bien las condiciones y, por tanto, cabe pensar que globalmente les trae a cuenta concertar por diferentes motivos, no solo económicos. Respecto a la gratuidad hay que entenderla como un requisito del derecho universal a la educación, según lo apuntado anteriormente. Al igual que el derecho a la salud solo lo puede garantizar una sanidad pública y gratuita, el derecho a la educación solo lo puede y debe garantizar una educación pública y gratuita. La gratuidad hace referencia al derecho a la educación pública que se garantiza constitucionalmente. Quien quiera educación privada o particular, que se la pague.

En modo alguno se contempla en nuestra Constitución, ni en el derecho comparado, la posibilidad de que las familias deban recibir una ayuda pública para elegir entre ambas redes, pública y privada, ni que esta última deba ser financiada con fondos públicos. El texto constitucional establece que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita, pero no prescribe que el Estado esté obligado a garantizar esa gratuidad en colegios privados, por el simple hecho de que las familias elijan un centro distinto del creado y gestionado por los poderes públicos. Así lo dejó asentado el Tribunal Constitucional en la sentencia 86/1985, de 10 de julio, dictada por su Sala Segunda: «(...) siendo del todo claro que el derecho a la educación —a la educación gratuita en la enseñanza básica— no comprende el derecho a la gratuidad educativa en cualesquiera centros privados, porque los recursos públicos no han de acudir, incondicionadamente, allá donde vayan las preferencias individuales».

FUHEM: **¿Es la gestión directa de los centros por parte de la Administración pública condición necesaria para que un centro educativo sea realmente público? ¿Es condición suficiente para que lo sea?**

Xavier Bonal: No veo por qué ni tiene porque ser así. Hay algunas escuelas públicas que tienen poco de interés público, y algunas concertadas que sí lo tienen. En sectores distintos a la enseñanza, como los servicios en el tiempo libre, las actividades extraescolares, la atención a la infancia vulnerable, tenemos ejemplos

de servicios externalizados, que en ocasiones cuesta incluso distinguir si son de gestión directa. Lo mismo ocurre con hospitales públicos o concertados. La cuestión clave son las condiciones de apertura a otros proveedores, su experiencia en el sector y las condiciones de regulación y supervisión. Evitar el lucro, las subastas a la baja o los mecanismos de selección se puede hacer. La cuestión es saber elegir bien qué actores y en qué condiciones se pueden garantizar una provisión del servicio en condiciones de equidad y de calidad.

Carmen Rodríguez: La gestión directa de los centros es compartida entre la administración pública y la dirección del centro, en cuya elección participa la comunidad escolar. Esta gestión está además controlada por órganos de participación, que hacen que sea un modelo de gestión más participativo y democrático que la de un titular dueño de una empresa. No estando de acuerdo con el modelo de elección de dirección actual, mucho menos puedo estarlo con el de un centro privado. La privatización va generalmente de la mano del negocio, de la desigualdad y los idearios particulares; es parte de la cultura elitista y diferenciada que buscan algunas familias, empresarios y políticos.

Javier Martínez: No. Nuestra presencia como entidades de titularidad privada es necesaria y legítima para la prestación de un servicio público educativo, al igual que ocurre con otros servicios esenciales como la dependencia, la discapacidad, la diversidad funcional, la intervención social, las escuelas infantiles municipales y autonómicas. De manera que lo “público” no quede limitado a la titularidad estatal y pueda enriquecerse con aportaciones de la sociedad civil.

Las Cooperativas de Enseñanza somos entidades de titularidad privada y con espíritu sin ánimo de lucro que, por el hecho de ser cooperativas, orientamos nuestras acciones con el fin de prestar un servicio público básico como es el de la educación. Desde la UECOE entendemos que la prestación de ese servicio público tiene por finalidad asegurar un derecho básico que no es ni debe ser considerado en exclusiva de una u otra titularidad de la enseñanza. El cooperativismo defiende el mantenimiento de un equilibrio entre la red de centros de titularidad pública y la que constituyen los centros privados-concertados, ambas integrantes dentro de un único sistema educativo. La consideración subsidiaria de una u otra red juega en contra de la calidad del conjunto del sistema: ningún proyecto educativo que busca la calidad puede crecer desde una posición subsidiaria. Por el contrario, la complementariedad de ambas redes, entendida desde el principio de correspon-

sabilidad de todos los centros sostenidos con fondos públicos como un servicio educativo de carácter público, redundaría en la mejora del sistema educativo.

Enrique Javier Díez: Sí, todos los servicios públicos garantes de derechos fundamentales deberían ser de titularidad y gestión pública (educación, sanidad, pensiones...). Es una condición necesaria e imprescindible. La gestión directa de la comunidad social (a través de sus representantes elegidos democráticamente y que conforman el Estado y las Administraciones Públicas) respecto al conjunto de los centros educativos es imprescindible si queremos garantizar el derecho a la educación en condiciones de igualdad en un Estado. Además, cada centro público es gestionado por su comunidad educativa, de forma democrática participativa. Esto es lo que garantiza la pluralidad, la participación social de la comunidad y la democracia educativa. Lo que debemos potenciar es una mayor implicación y participación de la comunidad educativa y social en la gestión de los centros públicos, para que cada vez sean más centros realmente públicos porque son de toda la comunidad educativa. Sin olvidar, que para los profesionales de la educación lo público es una garantía de unas condiciones laborales dignas y la no precarización.

FUHEM: ¿Qué puede aportar y qué riesgos comporta una red de educación pública en la que se articulen centros de gestión directa y centros concertados que cumplan las exigencias sustantivas que se les exigiría a ambos?

Xavier Bonal: Necesitamos utilizar el bisturí dentro del sector concertado de la enseñanza para empezar a diferenciar qué centros se deben incluir en un servicio educativo de interés público. Hay muchos países en los que existen titularidades públicas y privadas en las que se garantiza la equidad en el acceso y las condiciones de escolarización. En todo caso, lo que es clave es conseguir la equivalencia de calidad. En Finlandia, las familias eligen el centro más cercano a su casa porque constatan que no hay ninguna ganancia sustantiva en ir más lejos, porque las escuelas se parecen. Creo que las creencias sobre la educación en España están más instaladas en el mercado que en el derecho a la educación. Se espera de las administraciones que garanticen el derecho a elegir por encima del derecho a acceder a una educación en igualdad de oportunidades. Este es un principio irrenunciable y creo que es el elemento central que debe cambiar, más que quien ostenta la titularidad de los centros. El riesgo que corremos con la doble red es seguir considerando que se trata de opciones de elección que ofrecen calidades

distintas y escolarizan a grupos sociales distintos. Si no rompemos esta percepción social la red única será imposible. Y solo mediante políticas decididas será posible romper dicha percepción.

Carmen Rodríguez: Aun cumpliendo las exigencias la mayoría de los centros concertados no cumplen las exigencias de gratuidad real y de selección del alumnado, creando desigualdad y segregación escolar. Esto no incide solamente en el aprendizaje de los y las estudiantes, sino que empobrece la educación socializadora, la convivencia y la integración social. No se puede construir una ciudadanía democrática creando una escuela de ricos y de pobres.

Javier Martínez: El Estado no debería primar a la red pública por encima de la red concertada, pues ambas redes satisfacen el servicio público y social de la educación a la sociedad, por lo que debe existir una complementariedad de las redes.

Y esto es así porque, según la propia Constitución, la enseñanza básica es obligatoria y gratuita, no pudiendo las familias decidir no escolarizar a sus hijos en un centro educativo y usar fórmulas alternativas, se deben matricular y, de forma correlativa, los poderes públicos tienen que garantizar que exista educación para todos los ciudadanos en las edades establecidas como de educación obligatoria. Por ello, el Estado debe programar las plazas escolares gratuitas, dentro de la programación general de la enseñanza tal y como señala el propio Artículo 27.5 de la Constitución. Hasta ahora ha habido una colaboración inteligente que ha permitido universalizar un derecho fundamental, la educación, y así debería seguir, intentando vencer las dificultades de confrontación ideológica para llegar a un acuerdo con el apoyo de todas las fuerzas parlamentarias, asociaciones y organizaciones dedicadas a la enseñanza.

Enrique Javier Díez: El hecho de que pueda haber centros privados financiados con fondos públicos que cumplan una función social equiparable a la que corresponde a los centros cien por cien públicos no justifica la permanencia de una doble red como la actual. Los conciertos educativos deberían ser en adelante estrictamente subsidiarios, es decir, solo se justifican para atender, en un momento y zona determinada, las necesidades de escolarización que la red pública no esté en condiciones de hacerlo. Los centros concertados, globalmente hablando, han servido para legitimar a un sistema de segregación, desde la infancia, que consolida aún más las diferencias sociales y económicas que se van ampliando en el actual ca-

pitalismo neoliberal. Entiendo que quienes viven una experiencia distinta de la educación concertada busquen justificar y argumentar su supuesta necesidad o al menos su conveniencia, especialmente en algunos casos puntuales que pueden ser admirables, pero en el conjunto (y la excepción, tiende a confirmar la regla) la red concertada no solo es un anacronismo obsoleto, sino que es un puntal fundamental de la segregación social en este país.

Xavier Bonal es catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), Special Professor of Education and International Development de la Universidad de Amsterdam y director del grupo de investigación «Globalización, Educación y Políticas Sociales» (GEPS) de la UAB

Carmen Rodríguez es profesora titular de Didáctica y Organización Escolar en la Universidad de Málaga y miembro del FORO de Sevilla.

Javier Martínez es presidente de la Cooperativa Gredos San Diego y de la Unión Española de Cooperativas de Enseñanza (UECoE)

Enrique Javier Díez es profesor titular de la Facultad de Educación en la Universidad de León y Coordinador del Área Federal de Educación de Izquierda Unida

