

La enseñanza privada en Andalucía y el panorama territorial

RAFAEL CAAMAÑO

Agradecimiento

En primer lugar, agradecer a la Asociación Católica de Propagandistas y a los organizadores de su 21 Congreso CATÓLICOS Y VIDA PÚBLICA, bajo el sugerente título “Libertad para educar, libertad para elegir”, la invitación a intervenir en una de sus actividades.

Presentación

En estos momentos ocupo el cargo de Vicepresidente y Secretario General de la Federación Andaluza de Centros de Enseñanza Privada (CECE-Andalucía), así como el de Presidente de su Federación sevillana. CECE-Andalucía es una organización empresarial y patronal que representa a una parte muy importante del sector privado, tanto a nivel del Estado como en Andalucía. Cuando digo al sector privado me refiero tanto a centros concertados como no concertados, de todos los niveles educativos.

Como organización empresarial participamos en todas las negociaciones con la Administración, en defensa de los intereses de esos centros, como se recoge en nuestra Misión: “defender la libertad de enseñanza y poner al alcance de las empresas educativas las ventajas que se derivan del asociacionismo empresarial, asesorándoles y prestándoles el apoyo necesario.”

Además de ello, he sido Director de Centros de Enseñanza durante más de 20 años, por lo que he podido vivir directamente la tarea educativa, desde el aula misma.

Por eso, me gustaría aprovechar esta oportunidad para transmitir algo de esa experiencia profesional, así como mi visión de la situación educativa en estos momentos en Andalucía y en España, dentro del título de este Taller que pretende debatir sobre: “Factores de desigualdad a la hora de elegir colegio.... Panorama territorial”.

La enseñanza privada

La enseñanza privada tiene una larga tradición en nuestro país, desde los tiempos en que no existía otra, hasta el actual sistema consagrado en nuestra Constitución de una doble red complementaria de centros públicos y centros privados, entre los cuáles muchos de ellos están sostenidos con fondos públicos.

La existencia de la escuela privada es una consecuencia de la libertad de elección de centro a la que los padres tienen derecho. Si sólo existiese un modelo educativo, y un único titular, es evidente que las familias no podrían escoger el tipo de educación que quisieran para sus hijos.

Además de que dejaría en manos del Estado un peligroso monopolio educativo, enormemente tentador para los que quisieran imponer su ideología a través de la educación; algo que desgraciadamente ocurre en todas las épocas.

Nosotros definimos la enseñanza como un servicio de interés público, en el que el principal protagonismo lo debe tener la sociedad civil, empezando por las familias, teniendo el Estado un papel subsidiario.

Reconocimiento legal del Derecho a la Educación

Sin extenderme en aspectos jurídicos, que serán tema de otro de los talleres paralelos a este, me parecía interesante hacer referencia a algunas de las normas legales que amparan esa libertad de enseñanza.

Por un lado, los Tratados Internacionales al hablar sobre educación son muy claros y rotundos en la defensa de este derecho.

Por ejemplo, el Pacto Internacional Relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966, dice en su art 13:

“Los estados firmantes de este Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación”

Y también dice que:

“Los padres son los primeros responsables de la educación y de la instrucción de sus hijos. Por tanto, tienen el derecho de elegir para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas... ,y de hacer

que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”

En Europa una Resolución del Parlamento Europeo de 1984, dice en su punto 9:

“El derecho a la libertad de enseñanza implica la obligación de los Estados miembros de hacer posible el ejercicio práctico de este derecho, incluso en el aspecto económico y conceder a los centros las subvenciones públicas necesarias para el ejercicio de su misión, y el cumplimiento de sus obligaciones en condiciones iguales a las que disfrutaban los correspondientes centros públicos, sin discriminación respecto a las entidades titulares, los alumnos o al personal”.

Son de destacar algunas frases de estos textos, como que:

- Los padres son los primeros responsables de la educación de sus hijos.
- Los padres tienen el derecho de elegir para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades
- Los padres tienen el derecho a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones

Y lo que me parece más interesante:

Que los Estados tienen la obligación de hacer posible el ejercicio práctico de este derecho; es decir, que no es que simplemente lo acepten o permitan, sino que lo deben “hacer posible”.

Es como si el legislador intuyese que no basta con enunciar los derechos, sino que hay que añadir un artículo que diga que hay que hacer posible el ejercicio práctico de esos derechos, para que no quede en un mero enunciado teórico, que luego en la práctica no pueda ejercerse, como efectivamente está pasando ahora en España.

Constitución Española, art. 27

En España estos derechos están recogidos en el conocido artículo 27 de la Constitución, que dice:

En el 27.1: Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

En el 27.3: 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.

Y en el 27.6: Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.

Se van repitiendo así una y otra vez las mismas ideas, que en definitiva vienen a reconocer, que el derecho genérico a la educación y a la libertad de enseñanza se concreta en dos derechos básicos:

- el de creación de centros por parte de titulares, que permite a los padres elegir;
- y el derecho de estos padres a decidir el tipo de formación que quieren para sus hijos.

Y, como ya he dicho, la obligación del Estado de promover el ejercicio de estos derechos, facilitando la financiación necesaria y con una legislación adecuada.

¿Cuál es la realidad? ¿Cuál es la Situación en España: enseñanza pública y privada?

Efectivamente tenemos dos redes de centros; públicos y privados. Y dentro de éstos, los concertados, o también llamados “sostenidos con fondos públicos”.

La proporción de unos y otros varía según la Comunidad Autónoma. Desde aquellas en que los centros privados suponen entre el 60-70%, hasta aquellas en las que baja al 15%.

Porcentajes que deberían responder a la demanda de las familias por cada tipo de educación, pero no es así; en muchos casos depende del Gobierno de la Comunidad, de su política de concertar o no a los centros privados, de la escasa o nula ayuda a la promoción y construcción de centros privados y de la falta de ayudas directas a las familias.

En Andalucía

En la actualidad Andalucía cuenta con poco más de 800 centros privados en los cuales imparten docencia más de 21.000 profesores y estudian más de 330.000 alumnos y alumnas. Esto supone aproximadamente el 20% del total de centros.

La demanda de estos centros es cada día mayor. No hay oposición entre una red y la otra. Como decía antes, las dos redes de centros deben convivir con total normalidad, e incluso en una sana competencia.

Pero es cierto que el actual 20% que supone la enseñanza privada en Andalucía no responde a la demanda real de las familias; todos los años nos encontramos con problemas en la admisión de alumnos, muchos de los

cuáles se tienen que resolver por sorteo de plazas, y que desgraciadamente terminan en ocasiones en complicados procesos judiciales.

La proporción de centros concertados del 18% ha sido una decisión política de la Junta de Andalucía, que no ha permitido nuevos conciertos ni la ampliación de los existentes.

¿Por qué entonces ocurre esto? ¿Si tenemos estos derechos reconocidos, cuál es el problema?

Pues bien, pienso que el problema está en cómo se entienden esos Derechos:

Por ejemplo: en Andalucía, como en el resto del Estado, hay una “teórica” libertad de elección de Centro, pero si los padres quieren un determinado tipo de Centro para sus hijos, pueden encontrarse con que no esté subvencionado y por tanto tienen que pagarlo, aunque ya paguen por otro lado sus impuestos.

O en el caso de querer uno concertado se encontrarán condicionados por un sistema de admisiones que prioriza la zonificación por delante de otros criterios, lo que – de hecho- hace que esa teórica libertad de elección esté estrictamente limitada.

Hay una teórica libertad de creación de centros; las personas físicas o jurídicas pueden crear y dirigir un centro educativo: pero actualmente en España el régimen de financiación de la enseñanza hace que ese derecho esté también –de hecho- muy limitado. Que la posibilidad o no de hacerlo dependa del color político del Gobierno de su Comunidad no es razonable, porque no reciben el mismo trato las familias según el territorio en el que vivan. Y la ausencia de financiación directa a las familias, hace que sea muy difícil la mayor extensión de la enseñanza privada.

Nuestras leyes educativas hablan del derecho a la autonomía pedagógica de los centros, para tener un Ideario, para organizarse, etc.; sin embargo, esa autonomía se queda a veces en el papel ante la permanente intromisión de la Administración y el exceso de regulación y control que se ejerce.

Como ejemplo tenemos el conflicto que se ha venido suscitando desde hace años en Andalucía, donde la Junta se empeñaba reiteradamente en retirar los conciertos a los centros que siguen el modelo pedagógico de la educación diferenciada, es decir no mixto, después de haber estado concertados con ese mismo modelo desde hace más de 30 años.

Por tanto, podemos tener unos derechos teóricamente reconocidos, y estar ante una libertad de enseñanza puramente formal, pero no real, o al menos muy limitada.

El papel del Estado en la educación

Algunos de los problemas que estamos viendo derivan, en parte, de algo que me gustaría comentar también, y es cómo se entiende el papel del Estado en la educación.

Podemos ver dos interpretaciones posibles, diferentes e incluso contrarias según cómo el Estado y sus Gobernantes entiendan que deben satisfacer y garantizar estos derechos de los ciudadanos.

Una en la que el papel principal lo tiene la Sociedad Civil: entenderíamos entonces la libertad de enseñanza como el derecho a crear centros docentes distintos de los del Estado, para que los padres puedan a su vez ejercer su derecho a elegir.

El Estado es así subsidiario, y sólo debe intervenir cuándo y dónde la sociedad no atienda por sí misma la educación de los jóvenes. Parece la consecuencia lógica del reconocimiento de que los padres son los primeros responsables de la educación de sus hijos, y que, si pueden, lo resolverán por sí mismos o asociados con otros padres.

El Estado, no sólo debe respetar ese Derecho, sino que tiene obligación de facilitararlo, entre otras cosas con la financiación adecuada.

Otra interpretación es la de los que piensan que la responsabilidad de la educación es del Estado, y considera el derecho del ciudadano simplemente como el derecho a tener un puesto escolar gratuito, quedando en manos del Estado las condiciones y la forma de proporcionárselo.

Esta última teoría es la que ha seguido la doctrina y legislación que tenemos desde hace años. La LODE, la LOGSE, la LOE, forman un cuerpo legal coherente con la idea de un Estado protagonista e intervencionista.

Estas leyes declaran entre sus objetivos:

- que la educación es un servicio público responsabilidad del Estado;
- ponen en primer lugar la dimensión socializadora de la educación;
- imponen un modelo único de escuela, que sigue además los principios pedagógicos de la escuela comprensiva.

¿Algunas consecuencias de este modelo?

Podemos ver algunas consecuencias de este modelo, por ejemplo, en la financiación de la enseñanza

Se sigue el modelo de subvenciones directas a los centros y no a las familias. En parte porque el sistema de subvenciones es más fácilmente controlable.

Nosotros pensamos que cualquier otra fórmula como el cheque escolar, las becas, o las desgravaciones a las familias u otros sistemas similares permitirían una mayor libertad de elección de centro y

fomentarían entre los centros educativos, tanto públicos como privados, una sana competencia en función de que fuesen más o menos elegidos.

Las subvenciones a los centros concertados

En España el sistema de subvenciones que se sigue en educación es enormemente intervencionista. Por ejemplo, en la asignación de los fondos públicos en otros sectores de la actividad mercantil, cuando las empresas reciben subvenciones del Estado, lo que existe es la obligación de justificar que la subvención se ha gastado y aplicado para aquellos fines para los que fue concedida. Pero no implica un intervencionismo del Estado en la organización y funcionamiento de la empresa.

En Educación no es así. El hecho de recibir fondos públicos implica la intervención del Estado, no sólo para controlar el destino del dinero recibido, sino para controlar la propia actividad del Colegio, sustrayendo en la práctica a esos centros concertados del ámbito privado, y asimilándolos a los centros de titularidad pública, poniéndolos a ambos bajo la misma figura de centros sostenidos con fondos públicos.

La elección de Centro

El derecho a elegir Centro exige que exista una pluralidad de Centros para elegir, y que de hecho se pueda hacer esa elección independientemente de los medios económicos de cada uno, o del lugar donde uno viva, debiendo la Administración tener en cuenta la demanda de las familias para la política de concesión de los conciertos.

¿Quiere decir esto que la verdadera libertad de enseñanza exige privatizar la enseñanza completamente; o hacerla completamente gratuita en todos sus niveles; o que no deba controlarse de ninguna manera?

No es así de tajante nuestro planteamiento, pero sí que hay que definir bien el papel del Estado y aplicar correctamente el principio de subsidiariedad en la educación, según el cual, las sociedades de orden superior deben ayudar a las menores, pero sin sustituirlas; la dignidad de la persona exige respetar esos ámbitos de su vida: la familia, los grupos, las asociaciones.

Los que no aceptan ese principio, y consideran al Estado como el principal protagonista, caen en tendencias de socialización, de peligroso asistencialismo; en definitiva, de una injustificada presencia del Estado y del aparato público.

En mi opinión, se debe, por el contrario, impulsar la iniciativa privada y apoyar la movilización de las personas, solas o agrupadas con otros, para ejercer y defender sus derechos.

La educación es, además, un campo en el que la iniciativa privada, ha demostrado su plena disposición y capacidad para tomar parte activa, creando centros, impulsando iniciativas. El Estado debería facilitar esas iniciativas y financiarlas, lo que no sería más que una efectiva y eficiente disposición de los fondos públicos.

Otro capítulo importante es el nivel educativo de nuestra escuela.

Es evidente que nuestro sistema educativo ha tenido importantes avances y también grandes fracasos.

Se ha avanzado en el campo de la igualdad de oportunidades, en la extensión de la escolarización, en lo que algunos llaman equidad, y en inversión financiera.

Pero se ha fracasado en otros aspectos, también de sobra diagnosticados, tanto por nosotros mismos como por los organismos internacionales y diversas entidades que han evaluado nuestro sistema, y que reconocen los altos índices de fracaso escolar (en torno al 30%), así como una alta tasa de abandono escolar prematuro, del 25% en España, comparada con la europea, que es del 15,2%.

Asistimos desde hace tiempo al debate sobre las causas de ese fracaso escolar reconocido por todos y recogido por el famoso informe PISA, o por el informe Panorama de la Educación de la OCDE, en los que se reflejan los malos resultados cosechados por España, y más aún por Andalucía; pruebas en las que, por cierto, los centros privados quedan muy por encima de los centros públicos.

Los datos están sobradamente analizados y estudiados; malos resultados en comprensión lectora, déficit en habilidades matemáticas, etc.

Pero el verdadero problema es más de fondo, y tiene que ver con la libertad de enseñanza. Y es que el sistema educativo que tenemos, siguiendo los principios de la escuela comprensiva, ha dejado en un lugar secundario los objetivos académicos, porque se ha olvidado de la misión que principalmente debe tener la escuela, que es la de enseñar.

Con la LOGSE se produjo un hecho novedoso: que el Estado adopta un modelo pedagógico concreto – la escuela comprensiva-, que no es más que una opción pedagógica entre otras, y que además ha demostrado palmariamente su fracaso.

El modelo pedagógico de la escuela comprensiva lleva a primar criterios, como, por ejemplo:

- el igualitarismo académico: si hay fracaso escolar, se baja el nivel.
- La igualdad de oportunidades se entiende entonces como igualdad

- de resultados. Lo dicen últimamente nuestros responsables políticos: hemos democratizado la enseñanza, ahora hay que democratizar el éxito, como si estas frases resolvieran el problema.
- la integración a ultranza: cualquier tipo de diferenciación es tachada de discriminación: se confunde la atención personalizada en función de las necesidades de cada uno, con la discriminación. No se tienen en cuenta entonces las diferencias de rendimiento académico, por dificultades de aprendizaje, la enseñanza diferenciada por sexos, etc.; los alumnos solamente pueden ser agrupados por edad.
 - escolarización obligatoria hasta los 16 años, sea cual sea el interés del alumno y su situación. Todos sabemos que hoy el principal problema está en la ESO, nivel en el que comparten aula alumnos con tan distintos intereses, inquietudes, aptitudes....
 - la función socializadora antes que la atención individual o la impartición de conocimientos: abundancia de objetivos extraacadémicos con multitud de programas como la educación vial, educación para el medio ambiente, educación sexual... Hay una proliferación enorme de programas educativos, que distraen a los centros y a su profesorado de la actividad más importante: el aula y la enseñanza de conocimientos.
 - rechazo a destacar el éxito o el esfuerzo: repeticiones de curso, exámenes de septiembre, negativa a evaluaciones externas de los alumnos o de los colegios, o a hacer ranking de colegios por resultados...

En definitiva, como decía, los aspectos académicos pasan a un segundo plano, primando la llamada función socializadora que se pretende tenga la escuela.

Dice el pedagogo Andrés Jiménez Abad, que “la escuela comprensiva persigue hacer personas no educadas para el esfuerzo, donde lo colectivo está por encima de lo personal, en la que el igualitarismo hace que no destaquen las diferencias, la personalidad”. Llega a decir que pretende formar personas fácilmente manipulables, lo cuál puede ser una tentación peligrosa del gobernante.

Habría que abordar una reforma profunda del actual sistema educativo y su legislación.

Deben revisarse sin miedo las medidas que sean necesarias para que esa cultura del esfuerzo sea una realidad, tales como:

- El mantenimiento de los exámenes de septiembre;

- Mayores exigencias para la promoción de curso;
- Fomento de la lectura en casa y en la escuela;
- Refuerzo horario de las materias instrumentales de Lengua y Matemáticas;
- Revisar la duración del Bachillerato;

Y otras que consigan realmente crear en las aulas un clima sano de exigencia que lleve realmente a una mayor calidad de la enseñanza que permita sacar el máximo rendimiento que cada alumno pueda dar, que es en definitiva el objetivo de la educación: “desarrollar y perfeccionar el cúmulo de potencialidades que se encierran en la persona”.

La discriminación y diferencias entre Comunidades Autónomas: becas, ayudas públicas, etc.

Es frecuente escuchar que en España hay 17 sistemas educativos diferentes, provocado por un excesivo y rápido traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, sin un control por parte del Estado que garantice una mínima homogeneidad en todo el territorio.

Esto ha provocado que, según el color político del Gobierno de cada Comunidad, además de su situación económica, el tratamiento y ayudas a las familias y a los centros concertados sea muy diferente de unas a otras.

Hay CCAA en las que la enseñanza concertada supone el 18% del total (Andalucía entre ellas), otras que llega a superar el 60% (Madrid, por ejemplo), e incluso algunas en las que toda la enseñanza privada está concertada (País Vasco y Cataluña).

Territorios donde la financiación a los centros es la que recogen estrictamente los Presupuestos Generales del Estado (Andalucía entre ellas) y otras en las que existen módulos económicos propios de la Comunidad, que suplementan los de los PGE (País Vasco, Madrid, Cataluña, Navarra).

Las ayudas a las familias en la educación infantil 0-3, es también muy dispar, según los territorios, con modelos de financiación muy diferentes: becas, pago de la plaza según el precio público aprobado... Así como modelos diferentes del propio sistema, que en unos casos incluye el 0-3 completo, y en otros se queda en el 0-2, pues se pretende escolarizar en los colegios a los niños y niñas de 2 años.

Todo ello además cambiante también cuando ha cambiado el “color” del Gobierno: véase lo que está pasando actualmente en Valencia, Baleares y la misma Cataluña.

Esto, en definitiva, además de suponer una discriminación en función del territorio en el que uno se encuentra, tampoco tiene una estabilidad en el tiempo, sometida a los vaivenes políticos de cada momento.

Es un debate importantísimo el de cuáles deben ser las competencias que se transfieran a las Comunidades Autónomas, y cuál el papel del Estado central, para garantizar que no se den esas diferencias y discriminaciones, además de asegurar unos contenidos de las enseñanzas en todo el territorio nacional, no influidos ni sometidos a los intereses políticos de los respectivos gobiernos.

Un Pacto por la Educación

Por último, quisiera hacer referencia a un tema del que se sigue hablando mucho, como es la necesidad de un Pacto por la Educación, que dé una auténtica estabilidad al sistema educativo, que no dependa de los cambios de Gobierno o de Partido Político, ni de la Comunidad Autónoma en la que se estudie, y que permita enfrentar de común acuerdo los problemas que tiene en estos momentos la educación.

Todos somos partidarios de ese Pacto, por supuesto. Lo piden todas las autoridades, partidos políticos, etc. En Andalucía se ha vuelto a crear un Grupo de Trabajo en el Parlamento Andaluz para intentar sacar adelante un Pacto en Andalucía.

Como hemos dicho en numerosas ocasiones, la responsabilidad de un Pacto como el que se pretende es de los Partidos Políticos, que deben estar dispuestos a no hacer de la educación un campo de batalla ideológica, respetando la neutralidad a que está obligado el Estado.

Un Pacto que, para que sea verdaderamente efectivo, debe entrar a fondo en los problemas del sistema, acordar objetivos comunes, aparcarse posicionamientos ideológicos y potenciar la autonomía de los verdaderos actores de la educación: los padres y madres y los propios centros.