

LA RELACIÓN ENTRE LAS REDES PÚBLICA Y PRIVADA EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

Los efectos indeseados de las reformas educativas

Después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de sus distintas herencias históricas los sistemas educativos francés y español presentaban entre sí grandes diferencias. En Francia, el carácter público y laico de la educación había sido una conquista social. La calidad de la enseñanza pública había transformado en casi marginal al sector religioso, que sólo mantenía una cierta entidad en algunas zonas (como Bretaña y Alsacia). En España, un proceso histórico radicalmente distinto había puesto al sistema educativo en manos de la Iglesia Católica, que lo utilizó activamente en el mantenimiento ideológico del franquismo. La función del Estado en educación se entendía como meramente asistencial; la oferta pública, concebida como marginal, no intentaba competir en calidad con la *de pago*, en su mayoría religiosa.

A pesar de estas diferencias, los dos sistemas presentaban ciertos rasgos comunes. En ambos países, la sociedad de preguerra estaba rigidamente dividida en clases, lo que tenía su correspondencia en el sistema educativo que constaba de dos vías diferentes: una instrucción Primaria elemental, a la que podían acceder las clases populares, y una Secundaria, preparatoria de los estudios superiores, reservada a las clases dirigentes. En mayor o menor medida, existían, además, ciertos mecanismos de promoción social (la Primaria superior, las Escuelas Normales de maestros y, más tarde, la formación profesional; en el caso español, hay que añadir los Seminarios de la Iglesia, que así, reclutando las mejores cabezas, obtenía del sistema educativo un beneficio suplementario). La rigidez del sistema de clases y la distribución geográfica de los centros de educación secundaria, situados en las grandes ciudades (lo que los hacía inaccesibles para una gran parte de la población), eran factores suficientes para mantener funcional esta estructura.

Esta situación, sin embargo, se vería ampliamente superada por los cambios sociales que trajo consigo la expansión económica de la postguerra europea. El desarrollismo forzó una emigración masiva del campo a la ciudad, provocando un crecimiento de los suburbios industriales de las grandes ciudades y un aumento de la natalidad, efectos que, combinados con una demanda creciente de mano de obra cualificada, afectaron profundamente al sistema educativo, dando como resultado un acceso masivo a las enseñanzas medias y, como consecuencia, a la Universidad – cuya estructura no estaba adaptada a los nuevos tiempos. Estos acontecimientos tuvieron lugar en Francia en los años cincuenta; poco más de diez años después, a mediados de la década de los sesenta, en España se daba el mismo proceso.

¿Democratización o control de flujos?

Estos cambios provocaron, en ambos países, sendos procesos de crecimiento del sector público, forzado a acoger al nuevo contingente de alumnos. A la nueva situación le siguieron una serie de reformas del sistema educativo que, en ambos países, se justificaron con los mismos objetivos y tuvieron *efectos indeseados* muy semejantes. Los ejes de estas reformas fueron tres: aumento progresivo de la edad de escolarización obligatoria hasta hacerla coincidir con la edad laboral; reforma de la formación profesional, retrasando la edad de matrícula y, consecuentemente, la de titulación (lo que se justificó como una forma de dignificar sus titulaciones); y aplicación de un modelo comprensivo a lo largo de la enseñanza obligatoria, que hacía pesar más el significado *terminal* de esta etapa que el *propedéutico*. El proceso se acompañó, en ambos casos, de un debilitamiento de la función del Estado en la homologación de títulos y diplomas.

La extensión de la escolarización obligatoria pareció dar carácter democratizador a las reformas y fue su principal fuente de legitimidad social. Parece evidente que el alargamiento de la vida escolar debe conducir, en tanto que parece implicar un aumento de la cualificación, a una mayor movilidad social. En la práctica, sin embargo, esta medida se combinó con otras que neutralizaron sus efectos. Al aumentar la edad de escolarización obligatoria hasta la edad laboral, y retrasar la posibilidad de adquirir una cualificación profesional mínima hasta dos años después, se facilitó que una proporción elevada de jóvenes vieran alargada su vida escolar sin obtener ninguna cualificación profesional. La *dignificación* de ciertas profesiones, que habían funcionado como mecanismos de promoción social, al retrasar la cualificación, disuadió de dirigirse a ellas a muchos alumnos procedentes de las clases populares, a la vez que las convirtió, para otros, en una alternativa a la Universidad. Como consecuencia, se produjo una descualificación general de la población. (En palabras de A. Prost, estas reformas « organizaron el reclutamiento de la elite escolar dentro de la elite social »ⁱ.)

Hay que recordar que estas reformas se produjeron en un momento en el que la Universidad se había masificado. Así pues, parece normal pensar que un objetivo prioritario del capital fuera desviar de los estudios superiores a una parte de la población. En efecto, en la exposición de motivos de la reforma francesa de 1959 se dice:

« ... Retenemos en la enseñanza teórica a numerosos jóvenes espíritus que encontrarían mejor su camino en las enseñanzas técnicas en uno u otro de sus niveles (...) El problema no es de jerarquización, sino de repartición »ⁱⁱ.

El objetivo aparece explícito. En cuanto a sus verdaderas razones - el encarecimiento del coste del trabajo

provocado por el alargamiento de la vida escolar- un experto, Vermot-Gauchy, en 1965, las presenta de forma clara, casi obscena:

« De un muchacho cuyos estudios duren once años (comprendida la escuela infantil) y que nace a la vida activa a los 15 años, el país puede contar con cincuenta años de trabajo. Cuando el niño escoge un ciclo de estudios largo (veinticinco años por ejemplo) la amortización no puede repartirse más que tan sólo sobre treinta y seis años...»ⁱⁱⁱ.

El proyecto de la patronal

La coincidencia entre los resultados de estas reformas y los intereses explícitos de la patronal^{iv} permite pensar que los *efectos indeseados* eran sus verdaderos objetivos, dirigidos a que la economía privada colonizase una nueva parcela pública y a abaratar los costes de formación de la mano de obra. El interés de la patronal, en este último sentido, es fácil de entender, la economía actual necesita, cada vez más, una mano de obra dócil, dispuesta a hacerse cargo de su propia adaptación al mercado de trabajo (su *empleabilidad*). En 1970, Pierre de Calan, representante del CNPF^v, declaraba:

“ Todos sabemos, y comprenderéis que no insista en ello, que hay una *readaptación (...) de la formación (...) a las necesidades actuales de la economía (...)* yo diría (...) que tenemos necesidad, cada vez más, de hombres enérgicos y de hombres prácticos, mucho más que de hombres sabios. »^{vi}

Más o menos literal, la frase: *readaptar la formación a las necesidades actuales de la economía*, aparece en la exposición de motivos de todas estas reformas ¿Cómo debe interpretarse? El FMI recomienda recortar el gasto público y desreglamentar el mercado de trabajo. La nueva economía necesita una mano de obra barata, sin cualificar, que pueda formarse en cursillos de quince días, y a la que pueda despedir sin problemas. En este contexto, la frase sólo admite una interpretación: hay que abaratar los costes de formación, desestructurar las titulaciones para acomodarlas a la desreglamentación laboral y descualificar de forma generalizada a la sociedad. En definitiva, se trata de que el Estado – en coherencia con su papel en una sociedad neoliberal- renuncie a su responsabilidad educativa. Se trata de reducir la red pública a un servicio asistencial, subsidiario de la privada, y de abrir el “mercado educativo” a los intereses privados, lo que cubre muchos aspectos: mercado editorial, informático, enseñanza a distancia o por ordenador y ... la privatización de la enseñanza.

Pero los objetivos no acaban ahí. Asistimos a una ofensiva sin precedentes del capital. El hundimiento económico del bloque soviético hizo patente el desarme ideológico de la izquierda y, complementariamente, reforzó las posiciones neoliberales. Es fundamental, para el capital, evitar que se reproduzca la situación anterior (en la que las posiciones ideológicas de la izquierda, por su superioridad moral, dominaron en amplios sectores sociales). Por ello, le interesa limitar el acceso a la cultura, con el fin de contar con una población desmoralizada que acepte sin protestar las nuevas condiciones a las que se va a ver abocada. Por su parte, los objetivos de la izquierda deben dirigirse a organizar la resistencia a esa ofensiva, a rearmarse ideológicamente, para lo que necesita defender el acceso universal a la cultura, no sólo porque ésta, moralmente, es patrimonio de todos, sino, además, porque es necesaria para asegurar el traspaso generacional de nuestra experiencia social.

Peculiaridades del caso español

Los efectos del régimen franquista sobre el sistema educativo español fueron determinantes para entender su peculiar estructura actual: una doble red financiada por el Estado, en parte de titularidad pública, en parte privada. Durante muchos años, el régimen de Franco se desentendió de la educación, dejándola plenamente en manos de la Iglesia. A comienzos de los años sesenta, había 119 institutos nacionales, mientras que la Iglesia disponía de 512 colegios donde se impartía bachillerato, que tenían la consideración de centros de *interés social* y, consecuentemente, fueron construidos mediante créditos ventajosos. El *interés social* de las congregaciones religiosas se concentraba en los barrios de clase media y alta de las zonas urbanas y en el nivel de Bachillerato, controlando la mayor parte de una Enseñanza Media de claro corte elitista. La expansión económica de los años sesenta modificó esta situación, forzando el crecimiento del sector público en respuesta al aumento de la demanda educativa de las clases populares urbanas.

La Ley General de Educación de 1970 reconoció definitivamente la responsabilidad del Estado en educación. Pero, bajo el pretexto de *garantizar la gratuidad*, esta ley inició una política de subvenciones, condicionadas a cumplir determinadas exigencias (entre ellas la situación del centro en zonas rurales o de modesta economía) que la red privada no cumplió. En 1985, la LODE legalizó la situación de “doble red” financiada con fondos públicos, de titularidad estatal o privada. El Reglamento de Concursos estableció como condiciones necesarias para que los centros privados pudieran concertarse, entre otras, plena gratuidad, no discriminación en la admisión de alumnos, cubrir necesidades escolares donde no llegaba la red estatal y atender a poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables. La patronal privada, sabiendo lo difícil que sería obligarla a cumplir las condiciones exigidas, aceptó encantada los nuevos concursos, si bien mantuvo una oposición formal a la LODE. La creciente demanda educativa en las zonas suburbanas y periféricas, tuvo que ser atendida nuevamente por el Estado, ya que la *función social*, atribuida por la LODE a los centros concertados, a nada les obligaba y tampoco les impedía acudir libremente, y de modo selectivo, sólo donde su oferta encontraba la demanda apetecida, al margen de las necesidades reales de escolarización y de planificación

administrativa. Como resultado de las nuevas construcciones públicas, la proporción de la privada en el conjunto de la enseñanza bajó a un 35%.

Relaciones entre la red privada y la red pública en la E.S.O.

En general los sistemas educativos de todos los países incluyen, en mayor o menor medida, una oferta privada y otra pública; entre ambas se establece una relación que es el resultado del ejercicio de la elección de centro por parte de los padres, ejercicio que, de no ser regulado por el Estado, lo es por el mercado. Del Estado depende la función de las diferentes ofertas en el conjunto del sistema educativo y, en concreto, en la cualificación de los distintos sectores sociales, y, dada la importancia de la educación como instrumento de promoción social, en la disminución de las desigualdades sociales y en la planificación de la futura estructura social. El sistema educativo español, como hemos indicado, es mixto, en concreto, la oferta educativa en la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) es triple: pública, privada concertada y privada *sensu stricto*. Aunque esta última tiene poco peso relativo en la ESO (en parte, porque muchos centros de élite están concertados), su evidente vocación preparadora para los estudios superiores constituye su principal atractivo para el sector social acomodado al que va dirigida y su importancia crece como origen de estudiantes universitarios. Esta red, obviamente, no tiene problemas en su competencia con el sistema público.

Hay dos formas de justificar la financiación con dinero público de la red privada: o bien se entiende como una forma de asegurar la gratuidad de la enseñanza allí donde la oferta pública no es suficiente, o bien como una subvención económica –igual para todos- sobre cuya base los padres desarrollen su derecho a elegir la educación de sus hijos. Esta segunda interpretación supone que el sistema educativo colabore a mantener la estructura social, en cuanto que la libertad de elección, en la medida en que esté ligada a un precio, está fuertemente restringida a los sectores sociales más acomodados. El sistema de concertaciones, al definir la función de la red privada concertada como complementaria (subsidiaria) de la red pública, toma partido formalmente por la primera interpretación, pero la relación entre ambas redes no depende tanto de su definición legal, como, principalmente, de los mecanismos que se articulan para mantenerla o cambiarla. Aunque el sistema de conciertos se planteó, formalmente, como fin mantener el carácter subsidiario de la red concertada, había que contar con la competencia, que la más mínima lógica empresarial exige que se establezca entre las dos redes. El papel del Estado era, pues, decisivo para regular estas relaciones y evitar que el sector privado cambiase la situación en su beneficio. Si se deseaba asegurar la gratuidad de la enseñanza, se deberían haber puesto medidas dirigidas, en primer lugar, a controlar el cumplimiento de las condiciones de la concertación (entre otras, que se concertase sólo en zonas de oferta pública insuficiente) y, en segundo lugar, a que la inversión pública se dirigiese a corregir las insuficiencias que justificaron las concertaciones, aumentando la oferta pública allí donde habían sido necesarias aquellas. Una política de concertaciones que tratase de mantener al sector privado como subsidiario debía contar con un esfuerzo inversor dirigido a transformar esta relación en innecesaria (lo que implica un aumento de la inversión, pero, sobre todo, una disminución progresiva de la proporción de inversión pública en el sector privado).

Nada de esto fue así desde el comienzo, por el contrario, la propia Reforma ^{vii}, al fomentar la autonomía de centros, estimuló la competencia entre las ofertas educativas de los sostenidos con fondos públicos, forzando a que los públicos compitieran entre ellos y con los concertados, y poniendo las bases para que los últimos aprovecharan todas las lagunas legales. Al consagrar, a través de las concertaciones, el sistema de subvenciones y fomentar la competitividad entre centros, sin articular los mecanismos legales adecuados para controlar los comportamientos empresariales desleales - tendentes a evitar a sus alumnos los aspectos más negativos -, puso los medios para que las leyes del mercado regularan la relación entre las dos redes e, inevitablemente, la concertación se deslizase desde la supuesta función original, como complemento subsidiario de la oferta pública, al extremo opuesto. ^{viii}

La imagen es lo que vende

Decir que la imagen de calidad del sector privado es sólo aparente no es decir nada, cualquier gestión, dentro de un marco competitivo, tiene en cuenta que es la imagen lo que se vende. La red privada, para mejorar la suya, practica, legal o ilegalmente, una selección del alumnado que le permite evitar uno de los mayores problemas de la LOGSE, la excesiva diversidad. La selección negativa de alumnos con problemas especiales en la red privada los concentra en la pública y actúa doblemente: mejora la imagen de la primera y deteriora la de la segunda, que asiste impotente al proceso. Para entender cómo perciben los padres la oferta educativa, hay que tener en cuenta que uno de los tópicos de los defensores de la Reforma ha sido, y continúa siendo, que la Escuela no debe limitarse a ser un “mero transmisor de conocimientos”. Aunque es muy discutible que el papel de la Escuela se haya limitado nunca a esa “mera transmisión” (los aspectos educativos, la transmisión de normas, el desarrollo en el estudiante de una escala de valores, etc. acompañaron siempre a la instrucción) y, aún más discutible, que los “nuevos roles” de la Escuela se desarrollen más eficazmente en un modelo educativo que en otro, lo que nunca conviene olvidar es que esos roles, en los que la Escuela compite en inferioridad de condiciones con otros agentes sociales (cine, TV, prensa, familia, etc.), nunca la pueden hacer perder su función esencial y específica de transmisora de conocimiento.

Ante una oferta variada, los “clientes”, en nuestro caso los padres, son los que deciden, según sus posibilidades, lo que prefieren y cuáles son los criterios de calidad que debe cumplir el “producto”, en nuestro caso la

enseñanza. La Reforma no sólo ha dado lugar a que la libertad de elección se ejerza en función del nivel económico (y, con ello, a que la educación colabore en agravar las diferencias sociales), sino que, además, define, e impone a los padres de sus alumnos, unos criterios de calidad distintos a los que priman en el mercado. Las exageraciones pedagógicas de los defensores de la LOGSE han dado pie a que la sociedad se forme la imagen de una Escuela Pública en la que lo más importante no es aprender. El esquema pedagógico utilizado, basado en “centros de interés”, “temas transversales”, etc. (que siempre han estado en los esquemas didácticos de todas las materias como recursos pedagógicos inevitables) ha llevado a que en muchas materias desaparezcan los esquemas didácticos propios de las mismas, necesarios para su transmisión rigurosa. La insistencia en que aprender es diferente de *aprender a aprender*, además de ser rigurosamente una retórica hueca, ha vaciado de contenido esas materias y, en definitiva, da una imagen *no propedéutica* de la Enseñanza Pública. De todo ello resulta que la oferta educativa es percibida por los padres con muy diferente imagen: pública, fuertemente *comprensiva* o escasamente *propedéutica*; privada concertada, todo lo *propedéutica* que la *comprensividad* impuesta le permite, con un amplio abanico de posibilidades; privada no concertada, fuertemente *propedéutica*. Frente a esta oferta, el factor decisivo para ejercer la “libertad de elección” es el dinero, sólo las familias más acomodadas tienen acceso a la oferta completa. La selección final cubre tres aspectos: económico, cultural y académico. Los que, económica y culturalmente, pueden elegir escogen las opciones que aseguren a sus hijos el camino de los estudios superiores. Las capas medias terminan por abandonar la Enseñanza Pública, mientras que a las capas sociales que carecen de esos recursos se les reserva un sistema público cada vez más degradado.

No deja de ser curioso que mientras que la elección de centro depende de la voluntad de los padres, que se ven atraídos principalmente por una enseñanza que asegure a sus hijos, en la medida de lo posible, el camino hacia los estudios superiores, la oferta pública quite importancia a los aspectos *propedéuticos*. Sólo las capas más desfavorecidas de la sociedad están obligadas a *disfrutar* de los criterios de calidad del sistema público, mientras que el resto de la sociedad huye de ellos. Como resultado asistimos a una dislocación social que tiende a invertir las tendencias compensadoras que la expansión económica de los años sesenta había producido. En este momento, nuestro sistema educativo está en pleno proceso de cambio: desde un esquema, que nunca funcionó, en el que la red privada se concebía como subsidiaria de la pública a una situación final en la que, si se cumplen los deseos del interés privado, se invertirá la relación, ¿Cuál es el papel que el futuro reserva a la Escuela Pública ?

El futuro que nos espera

Nos encontramos ante un proceso generalizado de degradación del sistema educativo que afecta muy en particular a la red pública, a la que sus gestores condenan indefensa a ser víctima de una competencia desleal por parte de la privada, competencia que lleva camino de transformarla en marginal. Se puede decir que la crisis actual de la enseñanza lo es, sobre todo, de la Enseñanza Pública. Los objetivos de la Reforma, explícitos o no, incluían su transformación en asistencial. La LOCE pretende, ahora, extender las concertaciones (y con ello la privatización) a los niveles no obligatorios con el pretexto de *garantizar la gratuidad*, esto es, utilizando la misma retórica igualitaria que la Reforma anterior (que en boca del Partido Popular resulta casi obscena) para continuar la segregación del alumnado y culminar el proceso iniciado en 1970 por la LGE. Es evidente que los cambios que propone la nueva ley agravarán aún más las diferencias entre las dos redes y acelerarán el proceso actual de destrucción de la Enseñanza Pública, transformando en asistenciales a muchos centros públicos; contribuirán a agudizar la regulación regresiva del flujo escolar, desviando a la mayoría a niveles de nula o escasa cualificación; y, consecuentemente, degradarán aún más las condiciones de trabajo del profesorado de la red pública, sobre todo en la secundaria.

Es preciso añadir que, en el plano ideológico, lejos de avanzar hacia una solución democrática y laica, como correspondería a un estado aconfesional, la LOCE quiere reforzar el papel de la Iglesia y devolvernos a situaciones del pasado. Y no es retórica, después de unos años en los que la Enseñanza Pública atrajo, por su calidad, a la mayor parte de la población, nos encontramos a punto de alcanzar una situación semejante a la de los años 50, con una red pública de baja calidad y de vocación asistencial y una privada (antes *de pago*, ahora concertada), por supuesto, mayoritariamente religiosa, dedicada a preparar a las futuras élites sociales.

Pero **el futuro no está cerrado**. Entre otras cosas, depende de la resistencia que la sociedad presente a la actual ofensiva neoliberal. Para invertir el proceso que denunciemos deben defenderse medidas orientadas a restablecer la unidad del sistema público de educación con una única titularidad de los centros y una única fuente de financiación, de manera que se pueda garantizar una misma escuela, con iguales derechos y con iguales condiciones y posibilidades, para todos los ciudadanos. En ese sentido es necesario reclamar que se comience a revertir la política actual de concertados hasta conseguir su total desaparición. Sin olvidar que el proceso de privatización, favorecido por el actual gobierno, se realiza sobre la base de los malos resultados a los que la reforma anterior condujo a la Enseñanza Pública, de lo que se puede deducir, en consecuencia, que la reconstrucción de ésta no puede conseguirse si no es a través de un proceso que permita recobrar los niveles de calidad perdidos.

Colectivo Baltasar Gracián

ⁱ A. Prost, *L'Enseignement s'est-il démocratisé*, paris, PUF, 1986.

ⁱⁱ Ordenanza y decreto del 6 de enero de 1959, nota preliminar, *BOEN*. Tomado de *El fin de la escuela* de M. Éliard, p. 95.

ⁱⁱⁱ M. Vermot-Gauchy, *L'Éducation nationale dans la France de demain*, Éditions du Rocher, 1965, p. 253.

^{iv} M. Éliard, *El fin de la escuela*, Unisón, Madrid, 2002.

^v El CNPF (Conseil national du patronat français) fue la organización de la patronal francesa hasta 1998 en que fue sustituido por el MEDEF (Mouvement des entreprises françaises).

^{vi} *Patronat*, diciembre 1970, nº 311. Tomado de *El fin de la escuela* de M. Éliard, p. 99.

^{vii} En este artículo, con el término *Reforma* nos referimos a la reforma educativa realizada por el PSOE y, en concreto, al referimos a la ESO, a la LOGSE.

^{viii} En rigor, las leyes del mercado no actúan libremente. Existe una intervención del Estado, negativa para la red pública que se ve a cumplir condiciones que la privada evita.
