

## EL DES-CONCIERTO EDUCATIVO EDUCATIONAL BEWILDERMENT

**Damián Herrera Cuesta**

Sociólogo, Madrid

**Resumen.-** Tras el fracaso del pacto por la educación 2010, nos preguntamos por las diferencias de las políticas educativas entre las dos fuerzas hegemónicas en el panorama político de España, el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Especialmente nos interesamos por las propuestas en política educativa del Partido Popular (PP). En el análisis destacamos la reiteración de dos propuestas centrales de actuación y práctica de las políticas educativas de la Derecha española. Estas propuestas son la Titularidad y la Libertad de elección del centro educativo. Siguiendo las justificaciones teóricas de un importante exponente político de referencia dentro del Partido Popular en cuanto a Política educativa se refiere, Francisco López Rupérez, actual Presidente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, nos proponemos un ejercicio de exploración de posibilidades futuras, comparando los resultados esperados por dicho autor tras la implementación de la política de Concierto Educativo, con los indicios que su práctica nos ha dejado hasta el presente. Para ello recurriremos al estudio que la Doctora Ana Villarroya Planas realizó en el año 2000, sobre los efectos de la aplicación del Régimen de concierto educativo en España.

**Palabras clave.-** *escuela, política educativa, libre elección de centro, flexibilidad*

**Abstract.-** After the failure of the educational pact 2010, we ask ourselves about the differences between educational policies of the most important political parties in Spain: P.P. (Partido Popular) u P.S.O.E. (Partido Socialista Obrero Español). Specially we are interested about the educational proposals of P.P. (Partido Popular). In the analysis we emphasize the repetition of two main proposals for action and practice of educational policies of the right-wing Spanish. These proposals are ownership and freedom of choice of school. Thinking in the theoretical justifications of a political exponent and important reference of P.P. about educational policy, Francisco López Rupérez –current president of Community School Board of Madrid–, we propose an exercise of exploration of future possibilities, comparing the results expected by the author after the implementation of state subsidy of private school with indications that the practice has left to us to date. So that we analyze the study of Dr. Ana Villarroya Planas (it was made in 2000), about the effects of application of state subsidy of private school in Spain.

**Keywords.-** *school, education policy, freedom of choice of school, flexibility, key competences*

“La educación como medio por el cual (la sociedad) prepara en el corazón de los niños (imprecisión, que hace referencia al marco de representaciones emocionales, sentimentales e ideológicos de la sociedad, al espacio de los deseos y aspiraciones del individuo en una sociedad determinada) las condiciones esenciales de su propia existencia como sociedad”... Tiene como función:

1º Suscitar cierto número de estados físicos y mentales que la sociedad a la que pertenece considera que no deben estar ausentes en ninguno de sus miembros.

2º Algunos estados físicos y mentales que el grupo social particular considera igualmente que deben estar presentes en todos aquellos que lo integran.

**Durkheim (1974) (1895). *Educación y Sociología***

A raíz del consenso fracasado durante el pasado año 2010, entre los dos partidos dominantes de la esfera política, PSOE y PP, en la firma del “Pacto Social y Político por la Educación 2010”. Nos hacemos la siguiente pregunta: ¿Qué propuestas políticas promueve la Derecha Conservadora (PP) en el ámbito educativo y qué idea de la escuela subyace en su discurso político?

En un principio, la idea era diferenciar la política educativa basada en la igualdad de acceso y orientadas a la selección de los más capaces en función del mérito (Meritocráticas), propuesta por el partido conservador (PP), de la política educativa basada en la igualdad de condiciones y en la igualdad de logro, originalmente argumentada por el PSOE.

Empecé reconociendo dos ideas básicas enfrentadas respecto a los fines y a los medios que deberían ordenar el sistema educativo y hacia las que tienden cada una de las dos ópticas enfrentadas, al menos argumental e ideológicamente, otra cosa es la práctica política de cada una de las facciones. Por un lado, se plantea un sistema educativo como sistema único, por el cual han de transitar necesariamente todos los individuos igualmente. Esta visión es una argumentación corriente en el grupo social-demócrata (PSOE). En el otro extremo se distingue como argumento subyacente en el discurso político un sistema escolar segregado, por el cual no todos los individuos necesariamente tienen por qué transitar “igualmente”. Esta idea la identificamos en el grupo conservador (PP). Dicho esto, es importante señalar que si bien no se discute la existencia de diferencias sustanciales entre ambas facciones, también es cierto que ambas comparten la misma idea funcional de la institución educativa, concebida como un sistema o proceso socializador cuyo fin no es otro que el de integrar funcionalmente al individuo en la sociedad.

Aquí, es importante adelantar que, como señalaran Bourdieu y Passeron (Bourdieu y Passeron, 1970), las diferencias entre las diferentes facciones enfrentadas no son sino apariencias una vez se han descartado aquellas opciones que, realmente transformadoras, resultarían contradictorias entre las expectativas que el sistema educativo suscita en términos de «liberación», de realización personal y de movilidad social vertical, y la imposibilidad del sistema social (mercado de trabajo especialmente) y del mismo sistema escolar (mecanismo de selección, de clasificación, de ordenamiento e incluso de exclusión) de satisfacerlos en los términos adecuados.

En este mismo sentido, el Sociólogo Julio Carabaña afirma que no existen diferencias entre las propuestas de la LOCE y la LOGSE, si bien observa que existe una explicación subyacente a una supuesta oposición, y ésta tiene que ver más bien con la propaganda política, la cual tiene como primera consecuencia: “expropiar a los profesores la facultad de decidir cómo enseñar (quizás deba subrayar que dejó fuera el qué enseñar) y de cómo organizar a los alumnos para la enseñanza. Facultad esta que constituye la misma esencia de la (nótese la redundancia) profesión de profesor” (Carabaña 2002).

En cualquier caso, lo que nos planteamos es cómo las características intelectuales específicas que distinguen los diferentes modelos educativos, así

como las diferentes filosofías pedagógicas en que se sustentan, se desplazan desde, digamos, su esencia, hacia el espacio de la forma política, de su expresión práctica, es decir, de su sustancia.

Este último paso nos conduce a recorrer redes de galerías, conductos, conexiones interminables de documentos, cuyo objeto no parece otro más que el de abrumarnos, lográndolo sin duda, empujándonos con urgencia a buscar desesperadamente una salida. Una salida que en algún momento del lance dejamos de considerar posible, pero que, sin embargo, bien producto de la obstinación, bien por mero instinto de supervivencia, somos capaces de hallar elevando nuestra perspectiva.

Y en el caso que nos ocupa, una vez redimensionada la perspectiva, claramente identificamos dos ejes en torno a los cuales giran los discursos, réplicas y contra réplicas, en el enfrentamiento político y que, sin ser los únicos, podemos considerar como los más reiterativos. Estos ejes son los siguientes: La Titularidad y la Libertad de elección del centro educativo.

Siguiendo a la Doctora Sara R Morgenstern, ciertamente las líneas de demarcación entre la social-democracia y la derecha conservadora ya no son tan nítidas en lo que respecta a la gestión económica. Ahora bien, tirando de este mismo hilo, es decir, considerando que con gestión económica hacemos referencia a las estrategias políticas con que ambas facciones quieren hacer frente a los procesos económicos actuales, caracterizados éstos por un cambio del paradigma de producción en masa (fordismo) a otro flexible y adaptable, y enlazándolo con el hecho de que, al menos en los países desarrollados, las relaciones de producción, empleo y educación están cohesionadas en torno al desenvolvimiento del sistema productivo, podemos decir que, del mismo modo que las líneas de demarcación entre ambas facciones políticas no son nítidas en la gestión económica, en la misma medida, tampoco lo serán en el ámbito de sus políticas educativas.

Una explicación a esta uniformidad de fondo podemos encontrarla en la siguiente observación: "... las recientes reformas educativas en los países occidentales deben ser entendidas siempre en relación a las mutaciones sufridas por el estado en las últimas décadas, mutaciones que, (...) se corresponden con la crisis del estado de Bienestar y la consecuente victoria del modelo Neoliberal..." (Encarna Rodríguez 2001). En esta dirección, podemos encontrar orientadoras e ilustrativas las directivas, las recomendaciones, conclusiones y demás prerrogativas expresadas por el Consejo de la UE entorno a lo que han venido a denominar "Competencias Clave" (DO L 394 de 30.12.2006, p. 10). Preceptos que contienen todo un compendio de "aptitudes" y "actitudes" que deben incluirse como objetivos de resultados en los respectivos programas educativos de cada uno de los países miembros.

"Competencias clave" frente a los nuevos cambios que, como pez que se muerde la cola, nos remiten de nuevo a la idea de educación flexible, es decir, adecuación a las nuevas exigencias de cualificación requeridas por los nuevos procesos productivos, a las que hay que sumar nuevas aptitudes de adaptabilidad, así como unas actitudes positivas para una "disponibilidad laboral flexible".

Tan singular como oportuno es ahora revelar que la citada Recomendación del Consejo Europeo, (DO L 394 de 30.12.2006, p. 10.), fue suscrita por el social

demócrata Josep Borrell Fontelles, Presidente del Parlamento Europeo entonces, (2006), y destacado portavoz político del PSOE.

Una vez clarificado el deber unívoco para ambas facciones en cuanto a los resultados del proceso educativo prescritos por la UE frente a los cambios económicos y sus exigencias en lo que a capital humano se refiere: “garantizar que los ciudadanos europeos adquieran las competencias clave necesarias para poder adaptarse de manera flexible a dichos cambios”, sólo nos queda adentrarnos en aquellas prácticas ya señaladas, Libre Elección y Titularidad de centros, entorno a los que giran las actuales divergencias en política educativa en España: Social Demócratas versus Derecha Conservadora.

Una forma de introducir los contenidos de lo “sustancial” en cuanto a propuestas en política educativa promovidas por el lado de la derecha conservadora, es recurriendo al término “Flexibilidad”, cuyas acepciones desde el punto de vista de la Tecnología y desde el punto de vista de la Sociología, asociadas tanto al campo de la producción, del empleo como de la educación, ya han sido reunidas por Jácome, Rivero y Sánchez (2004).

Siguiendo a estas autoras, Sennett (2001) introduce “la repugnancia a la rutina burocrática” en la acepción del término en su uso actual. Es decir, flexibilidad en base a esta acepción se nos presenta como antítesis de burocracia.

Para esta ocasión tomaremos como referencia las ideas y expectativas que el ex-secretario del Ministerio de Educación durante el gobierno Conservador de Aznar y actual Presidente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, Francisco López Rupérez, expuso en su artículo “El porqué de la libre elección de educación” (1995), donde realiza una defensa explícita de la libre elección del centro educativo, así como una tácita apuesta por la titularidad privada de éstos, afirmando por ejemplo, que la libre elección promueve la autonomía de los centros “ y, por su mediación, limita los efectos de una burocratización del sistema y de sus relaciones con los usuarios”, retratando de este modo su afinidad, dentro de las posiciones Neoliberales, a la corriente “nueva ola de gerencia”, que describe de la Garza (2000) en su estudio de los diversos significados atribuidos al término “flexibilización” dentro del proceso productivo, centrada en los conceptos de “calidad total y justo a tiempo”, y en donde no se busca “el equilibrio, sino la mejora continua”.

López Rupérez, F., esgrime lo que serán los argumentos que justifican el reconocimiento de la libre elección reuniéndolos en dos grupos. En uno concentrará los de carácter político y en el otro los de carácter técnico.

En torno a la calidad de la enseñanza giran los motivos de carácter técnico afiliados al segundo grupo. Éstos, a través de dos tipos de mecanismos diferenciados, el psicosocial y el organizativo, serán los encargados de vincular la libre elección de centro con la mejora de la calidad educativa.

Los mecanismos de tipo psicosocial resaltarán los efectos motivacionales en padres y alumnos, reforzando las actitudes positivas y los respectivos compromisos con los centros libremente elegidos. A esto le agrega el efecto positivo que sobre el grupo de profesores supuestamente tendrá la autonomía de gestión: se “establecerá un “ethos”, dice, que moldeará la experiencia de los protagonistas, contribuyendo al éxito en la consecución de metas comunes”.

Los mecanismos de tipo organizativo insisten más en los efectos positivos derivados de la autonomía de gestión, concepto para el autor inherente a la idea misma de la Libre elección de centro: “La libre elección, dice, promueve eficazmente la autonomía de los centros y, por su mediación, limita los efectos de una burocratización del sistema y de sus relaciones con los usuarios”. Esta autonomía de los centros de enseñanza se logrará introduciendo mecanismos de mercado en el sector público educativo, es decir, inoculando flexibilidad al proceso productivo educativo como antídoto contra la configuración burocrática del sistema.

La libre elección y la autonomía estimularán la responsabilidad de los centros y promoverán la mejora de su gestión económica, asegura el autor. Esta responsabilidad conllevará el incremento de la implicación del profesorado con la calidad profesional “sabiendo que su conducta va a ser valorada por los usuarios del servicio y, consiguientemente, por la institución”. Además, al actuar como una organización autónoma, el centro incrementará su responsabilidad en cuanto a la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos.

Otros de los efectos de la libre elección de centro son, por un lado, el mayor disfrute de los profesores al poder definir y desarrollar programas específicos enfocados a un mejor ajuste entre oferta y demanda estimulando así la diversificación, y por otro, el aumento de la transparencia de los centros hacia el exterior: “La captación del cliente, asegura, requiere el poner debidamente el acento en la comunicación”.

Hasta el momento hemos venido exponiendo la justificación teórica para implementar las políticas de Libre Elección y Autonomía de Gestión de los centros, promovidas por las filas políticas de la Derecha Conservadora en España, basándonos en el trabajo de uno de sus máximos exponentes ideológicos, F. López Rupérez, ex-Secretario General de Educación en el Gobierno conservador de Aznar a partir de 1998, y actual Presidente del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid con el gobierno conservador de Esperanza Aguirre.

Ahora bien, bregando en este espacio de la sustancia política se hace necesaria una mirada metodológica sobre sus efectos sobre la realidad social. Como dice el propio López Rupérez, “Tanto para definir, con alguna seguridad, las prioridades como para corregir, en su caso, las actuaciones es preciso basar las políticas no en meras suposiciones sino en el soporte que nos facilita una comprensión profunda de los fenómenos y que reposa sobre las evidencias empíricas” (López Rupérez, F., 2010).

Pues muy bien, la oportunidad de conocer dichas evidencias empíricas nos la va a proporcionar la Doctora Ana Villarroya Planas, a través de su estudio “La financiación de los centros Concertados” (Villarroya, 2000).

Uno de los aspectos que trata en su trabajo son las reformas de la enseñanza que tuvieron lugar durante los años 80 y 90, y que tenían entre sus propuestas la Libertad de Elección de centro. Concretamente nos interesan, por un lado, los resultados del análisis descriptivo de la evolución del gasto público en la enseñanza privada entre los años 1985 y 1995 en España, y por otro, la evolución empírica de sus efectos tanto en el campo de la equidad como en el de la eficiencia.

Los datos y conclusiones del análisis de Villaroya, pueden resumirse del siguiente modo:

El gasto público dedicado a la enseñanza privada no universitaria para el período 1985-1995 aumentó una tasa anual acumulativa del 1,78% <sup>1</sup>.

Los conciertos entre el sector público y el privado no se extendían, tampoco entonces, igualmente entre todas las comunidades. De éstas, las que poseen un mayor PIB Per capita siguen siendo hoy las que más recursos vierten a la enseñanza privada, destacando Madrid, Cataluña, Navarra y el País Vasco.

El peso de la aportación de la administración pública en la financiación de los Centros privados de enseñanza se sitúa por encima del 60%, procediendo el 40 % restante de las familias a través de aportaciones voluntarias a fundaciones (muchos centros privados se constituyen como Fundaciones), pagos por actividades y servicios complementarios, etc. Prácticas que “enturbian el principio de gratuidad de la enseñanza en centros concertados”. Su conclusión es que dicha política de concertación no ha eliminado las barreras económicas y sociales que dificultan el acceso a estos centros de las familias de menor renta.

Una de los factores que tienen importancia en la reducida participación de los grupos de menor renta, es la existencia de actividades complementarias cuya voluntariedad es desconocida por la gran mayoría de los padres, debido a las limitaciones socioculturales de acceso a la información o bien a su inexistencia misma, y que constituyen una barrera económica al acceso.

En este sentido, las clases medias son las que más se han beneficiado de la financiación pública de la enseñanza privada, existiendo leve un incremento en las decilas inferiores de renta, ahora bien, este mayor aprovechamiento de las clases medias responde, primero, a que los grupos de rentas más bajas siguen sufriendo fuertes restricciones de acceso, y segundo, a que el acceso de los grupos de rentas más altas no se encuentra condicionado a la financiación o no por la Administración.

El mayor aumento de participación de las familias de menor renta se produjo en la Educación Primaria. En educación secundaria, por la rama académica, hubo una clara participación de las decilas superiores de renta mientras que por la rama profesional destaca la participación de las decilas intermedias y de las inferiores.

En cuanto a los costes de personal, éstos seguían siendo muy superiores en la enseñanza pública en contra de los objetivos fijados por la política de conciertos, mientras que los costes de funcionamiento y los costes de capital experimentaron entonces una pequeña aproximación. Tampoco la competencia entre centros privados y públicos hizo disminuir los costes de producción de los servicios educativos, contradiciendo también en este punto los presupuestos teóricos de partida expuesto por F. López Rupérez.

Contrariamente a las deducciones idealizadas por F. López Rupérez en torno a las conveniencias de la Libre Elección de Centro, Villaroya viene a concluir en su estudio que, efectivamente, existen mecanismo de control, y por lo tanto de selección, en los centros privados concertados que limitan el acceso del alumnado según su origen socioeconómico y sociocultural: “la concesión de conciertos educativos a centros que no satisfacen necesidades de

escolarización, la permisividad de prácticas de selección del alumnado en los procesos de admisión de algunos centros concertados, la falta de difusión de información sobre la voluntariedad de las actividades complementarias y las aportaciones a fundaciones son algunas de las barreras que limitan el acceso a estos centros, fundamentalmente, de los grupos de menor renta”.

A nuestro parecer las prácticas discriminatorias empleadas por algunos centros concertados, desde la gestión de la información a la aplicación de sutiles procesos de selección no arbitrarios, pueden explicar, siguiendo el análisis comparativo realizado por Jorge Calero y Josep Oriol, “Los que se quedan atrás” (2009), y que toma como referencia el informe PISA, el por qué los alumnos en los centros públicos tienen el 27% de probabilidad de situarse en el grupo igual y menor a 1 en la puntuación de las pruebas de matemáticas, frente al 17% de los alumnos en los centros privados concertados y un 11% de los Centros privados independientes, ya que la variable que se maneja para explicar esta diferencia son las peores puntuaciones obtenidas por los alumnos que proceden de familias inmigrantes cuyo contexto sociocultural se sitúa en el nivel bajo (Calero y Oriol 2006).

En los datos del curso 2008-2009, publicados por el Ministerio de Educación, de los 723.513 alumnos extranjeros en el sistema educativo escolarizados en las enseñanzas de régimen general (infantil 2º ciclo, Primaria y Secundaria obligatoria), el 82,4% estudia en centros públicos, y únicamente el 17,6% lo hacen en los privados. Esta variable de acumulación de alumnos que proceden de familias inmigrantes en los centros educativos, no es un asunto nada baladí si tenemos en cuenta el informe realizado por la oficina del Defensor del Pueblo y la Unicef-comité de España, “La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España, 2003”. Según este informe, el 79,6% del profesorado opina que la presencia de alumnos y alumnas de origen inmigrante no influye sobre el rendimiento académico del resto del grupo siempre y cuando su número no supere el 30% de alumnos. En este caso, más de la mitad del profesorado (el 52,5%) considera que el rendimiento académico se ve afectado negativamente.

Finalmente, no siendo lo anterior más que una somera comparación de las consecuencias empíricas derivadas de la implementación de una política de Concertos Educativos, inspirada en la Libre Elección y en la Autonomía de Gestión de centros, preconizada especialmente por la Derecha Conservadora, pero cada vez más asimilada por la Socialdemocracia Europea, no podemos dejar de resaltar la fuerte congruencia entre la esencia funcionalista de estas ideologías más complacidas con el orden social existente, y su práctica política, es decir, su sustancia. Sustancia expresada en términos tan mensurables como Mérito, Autonomía de Gestión o Libertad de Elección de Centro, los cuales, observamos, no dejan de ser sino eufemismos con los que se redefine una vez más la escuela como mecanismo de selección, de clasificación, de ordenamiento y de exclusión.

## Notas

<sup>1</sup> “Desde 1992 hasta 2007, el porcentaje de gasto público en educación dedicado a conciertos ha pasado del 9,12% al 10,69%. Debido al proceso de transferencias, el porcentaje correspondiente al Ministerio de Educación ha disminuido a partir de 1998 siendo desde el año 2000 casi inapreciable, mientras que el de las Administraciones educativas autonómicas ha aumentado más de cuatro puntos porcentuales desde 1992, incrementándose del 6,21% hasta el 10,66% en 2007.” *Instituto de Evaluación. Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2010.*

Como referencia de contraste destacamos que en la Comunidad de Madrid la enseñanza privada se benefició de un incremento del 67% en las subvenciones públicas durante el período 2000-2005, mientras que para el conjunto del país dichas subvenciones se incrementaron un 51%. *Instituto de Estadística de Comunidad de Madrid, 2011.*

## Bibliografía

1. Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, (1970): *La reproducción, 1970.*
2. Durkheim, E. (1974): *Educación y Sociología.* Shapire [1922], Buenos Aires
3. Sara Morgenstern (1987): “Crisis de acumulación y respuesta de la educación de la nueva derecha.” *Revista de educación nº 283*
4. Villaroya Planas, Ana (2000): "Conclusiones". Capítulo VIII del libro: *La Financiación de los Centros Concertados.* CIDE. MEC. Madrid. pp. 301-315.
5. López Rupérez, Francisco (1995): "El Porqué de la Libre Elección en Educación". *Nueva Revista Nº 42.* pp. 80-91.
6. Francisco López Rupérez (2010): “Una estrategia básica”. *El País* 29/04/2010
7. Sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (2006/962/CE): *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo* de 18 de diciembre de 2006
8. Calero, J. (2006): "La Equidad en Educación. Informe Analítico del Sistema Educativo Español". *Ministerio de Educación y Ciencia. Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE),* 141 pp.

9. Calero, j. y Oriol- Escardíbul, J (2009): “Los que se quedan atrás”. *La situación social en España. Volumen III*. 2009. -Fundación Largo Caballero. Editorial Biblioteca Nueva S.L. Madrid
10. Julio Carabaña (2002): “La Logse, La Loce y El Informe Pisa”. *IX Conferencia de Sociología de la Educación, Palma de Mallorca, Septiembre de 2002*.
11. ¿Puede la educación salvarnos de la crisis? (2010): Editorial, *Acade nº49*, 2010
12. II Reunión del Observatorio de la Educación (2009): *Fundación FAES, 20 Aniversario*, 2009.
13. Sistema estatal de indicadores de la educación EDICIÓN 2010
14. Sainz González, J., Ismael Sanz Labrador y Félix Sanz Sanz, J., (2011): “El informe pisa 2009 España empeora sus resultados”. *Papeles Faes nº 153*, 2011
15. Fernández-Enguita, M. (2008). *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 12, 2 (2008)
16. Rodríguez, Encarna (2001): “Género y Estado. La Posición Institucional del profesorado en la Reforma Educativa Española: Neoliberalismo, Género y Educación. Análisis Crítico de la Reforma Educativa Española.” *La Piqueta*, Madrid. (159-195)
17. Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid 1985-2010 (2011): *Educación, formación e investigación*. Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid 2011