

FUNDACIÓN 1 DE MAYO

# Informes

154 – FEBRERO 2021

## LA ESCUELA PÚBLICA



[WWW.1MAYO.CCOO.ES](http://WWW.1MAYO.CCOO.ES)

## LA ESCUELA PÚBLICA

Autor:  
Colectivo Lorenzo Luzuriaga

FUNDACIÓN 1º DE MAYO  
C/ Longares, 6. 28022 Madrid  
Tel.: 91 364 06 01  
[1mayo@1mayo.ccoo.es](mailto:1mayo@1mayo.ccoo.es)  
[www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es)

COLECCIÓN INFORMES, NÚM: 154  
ISSN: 1989-4473

© Madrid, febrero 2021

# LA ESCUELA PÚBLICA

Estudio realizado por el Colectivo Lorenzo Luzuriaga

Este informe es el resultado de un trabajo de reflexión realizado por el colectivo Lorenzo Luzuriaga en uno de sus seminarios monográficos, debidamente actualizado para esta nueva publicación. Como es habitual, una vez concluido, fue difundido para su debate en la comunidad educativa con el título “Por la escuela pública”, enriqueciéndose con algunas de las aportaciones de diversas personalidades del mundo de la educación, fruto de varias mesas redondas en las que expresaron oralmente sus comentarios, desde una perspectiva académica, Alejandro Tiana, Julio Carabaña, Álvaro Marchesi y Mariano Fernández Enguita, y, desde el mundo sindical, Eliseo Moreno, Luis Castillejo y Carlos López Cortiñas. Otras aportaciones, como las de Mariano Martín, Inmaculada Egido y Ángel Freire, fueron realizadas por escrito a petición del colectivo. Agradecemos nuevamente a todos los que participaron en dicho seminario sus intervenciones que contribuyeron al enriquecimiento de este documento.

## ÍNDICE

PRÓLOGO .....	4
INTRODUCCIÓN .....	8
1. LA ESCUELA PÚBLICA NECESARIA .....	10
1.1. LA ESCUELA PÚBLICA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LA OCDE .....	10
1.2. LAS FUNCIONES DE INTEGRACIÓN SOCIAL E INTERCULTURAL DE LA ESCUELA PÚBLICA .....	11
1.3. LA FUNCIÓN DE INTEGRACIÓN INTERTERRITORIAL, NACIONAL Y EUROPEA DE LA ESCUELA PÚBLICA .....	15
1.4. EL CARÁCTER LAICO DE LA ESCUELA PÚBLICA .....	18
2. LA ESCUELA PÚBLICA QUE TENEMOS .....	21
2.1. LA FRAGILIDAD DE LA ESCUELA PÚBLICA .....	21
2.2. UNA EXPLICACIÓN HISTÓRICA .....	22
2.3. CARENCIAS ACTUALES: RAZONES OBJETIVAS Y SUBJETIVAS .....	24
2.4. RESPONSABILIDADES .....	28
3. LA ESCUELA PÚBLICA QUE QUEREMOS .....	30
3.1. CONSOLIDAR LA ESCUELA PÚBLICA: MEDIDAS A ADOPTAR .....	31
3.2. OTRAS MEDIDAS NECESARIAS .....	33
4. CONCLUSIÓN: UN NUEVO PROYECTO PARA LA ESCUELA PÚBLICA .....	36

## PRÓLOGO

La incidencia de la pandemia del COVID19 en el ámbito de la educación ha sido muy significativa. El paso de una educación presencial a otra virtual, como consecuencia del cierre de los centros escolares desde marzo hasta finalizar el curso 2019/2020, hizo patente de inmediato el valor de las funciones que la escuela presencial cumple, como es la socialización del alumnado o el poder garantizar una alimentación sana a los niños y niñas de familias con dificultades. Paulatinamente, con la enseñanza online y posteriormente al reanudar las clases presenciales en el nuevo curso, fueron poniéndose de manifiesto algunas debilidades y problemas latentes de nuestro sistema educativo, entre los que caben señalar:

- La dificultad para implantar una enseñanza online con calidad y eficacia, por la ausencia de recursos tecnológicos disponibles en los centros educativos y por la escasa preparación del profesorado para llevarla a efecto. Docentes que, si bien han trabajado al límite, se han sentido en la mayoría de los casos abandonados por las Administraciones públicas de las que dependen.
- Las dificultades de muchas familias para poder disponer de los medios informáticos necesarios y de la capacidad o del tiempo preciso para acompañar a sus hijos en la realización de sus tareas escolares.
- El incremento de la brecha digital que sumada a la ya existente brecha social, económica y cultural entre alumnos y alumnas ha provocado que parte de ellos corran el riesgo de desvincularse de la escuela, incluso de abandonarla.
- La existencia de un currículo muy cargado de contenidos, a veces inabarcables. Un currículo que por su rigidez no facilita su adaptación a las diferentes necesidades del alumnado.
- La falta de profesores, en algunas Comunidades Autónomas, para recuperar al alumnado retrasado en sus aprendizajes, así como para permitir, al reanudar las clases presenciales en el nuevo curso, la reducción de alumnos por grupo a fin de cumplir con las garantías sanitarias requeridas. Dificultad agravada por la escasez y la inadecuación de espacios para la atención del alumnado en pequeños grupos.
- La falta de experiencia en el trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación y las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas, que se refleja en la dificultad para llegar a acuerdos, determinar criterios y propuestas comunes, como se ha puesto de relieve en las diferentes medidas y normativas a adoptar para la finalización del curso pasado y el inicio de éste, así como las diferencias notables a la hora de destinar los Fondos COVID.

Son problemas y debilidades latentes, puestos en evidencia a lo largo de la pandemia que precisan ser resueltos para lograr un sistema educativo más inclusivo y equitativo. Para ello sería necesario:

- Reforzar la enseñanza pública con mayores recursos porque es la única forma de garantizar el derecho a la educación en condiciones de igualdad. Las desigualdades socio-económicas entre los alumnos han aumentado en algunas Comunidades Autónomas por el incremento de los recursos públicos dirigidos a la enseñanza privada concertada en claro detrimento de la pública. El Estado y las CCAA, como garantes del derecho a una educación de todos, de acuerdo con el principio de la justicia distributiva, deben asignar los recursos disponibles dando más a quien más lo necesita.
- Dotar a los centros escolares de la tecnología necesaria: infraestructuras, tabletas y otros dispositivos TIC, para que la competencia digital esté al alcance de todos los alumnos y alumnas, y asimismo capacitar a los docentes en el uso de sistemas de gestión de aprendizaje digital en todas las etapas educativas. Puesto que, si bien la enseñanza online no sustituye el valor de la enseñanza presencial, la utilización de los medios digitales son un recurso didáctico importante que permite obtener una gran cantidad de información, conocimiento y recursos educativos, incrementando las oportunidades de aprendizaje dentro y fuera del aula. Si la educación debe lograr el pleno desarrollo de la personalidad, hoy día difícilmente puede alcanzarse sin la plena integración de las TIC, cuya incorporación en los procesos educativos pueden representar una oportunidad para dejar atrás una educación obsoleta, ser una herramienta útil para la atención a la diversidad, contribuir a racionalizar la jornada escolar, facilitar los agrupamientos flexibles, el trabajo en equipo, mejorar la relación entre centros y la cooperación de las familias con la escuela.
- Modificar el currículo actual hacia otro con contenidos esenciales dirigidos a la adquisición de competencias. Es necesario no sólo acabar con los currículos inabarcables, sino también flexibilizarlos para que se puedan adaptar a las necesidades educativas de cada estudiante ajustándolos al nivel evolutivo del alumnado a fin de lograr el fin primordial de la educación: el pleno desarrollo de la personalidad humana, es decir, que todos los alumnos y alumnas alcancen su plena autonomía y afiancen su identidad. Para ello es preciso que las escuelas tengan en cuenta su contexto biográfico e histórico, potencien sus capacidades específicas, su sentido crítico, y su participación en el ámbito escolar y en la interacción con todos sus compañeros sean o no iguales por clase social, por género, por capacidades, etc., y les faciliten los conocimientos y aprendizajes que sean relevantes para su vida personal y social, vinculados a sus intereses y motivaciones.
- Establecer programas y apoyos complementarios de ayuda y asistencia al alumnado más vulnerable en los centros sostenidos con fondos públicos, ampliando el refuerzo educativo también fuera del horario escolar.

- Incrementar los mecanismos de coordinación entre las Administraciones educativas, a fin de lograr un sistema educativo más equitativo y de mayor calidad para todos los ciudadanos, lo que pasa por lograr una escuela pública capaz de atender las necesidades de la compleja sociedad española del siglo XXI.

**La nueva ley educativa, LOMLOE** -Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación- puede contribuir, sin duda, a modernizar y mejorar el actual sistema educativo y, sobre todo, a hacerlo más inclusivo y equitativo.

En primer lugar porque restablece el pacto constitucional del artículo 27 de la Constitución Española, gravemente dañado en la LOMCE, entre el derecho a la educación y el derecho a la libertad de enseñanza, al afirmar que la Escuela Pública es el eje vertebrador del sistema educativo; al eliminar la demanda social -propuesta en la LOMCE- que reducía subrepticamente la oferta pública de plazas escolares obligando al otorgamiento de los conciertos a todos los centros privados que lo demandaran, contrariamente a lo que la jurisprudencia constitucional de modo reiterado ha señalado, esto es, que no hay un derecho previo al concierto; al prohibir la cesión de suelo público al sector privado para la creación de centros concertados; y al recordar a las CCAA la obligación constitucional de realizar una planificación de la oferta escolar que garantice suficientes plazas públicas en todo su territorio (art. 27.5 CE). La LOMLOE, por otra parte, ampara también el principio de libertad con el derecho a la libertad de elección de centros por las familias, al aceptar que la enseñanza concertada participe en el servicio público de la educación, siempre que respete la normativa referida a la admisión del alumnado, a la gratuidad de la enseñanza, y a la coeducación.

El segundo aspecto que consideramos preciso resaltar es la contribución de la LOMLOE para lograr un sistema educativo más inclusivo y de mayor equidad, estableciendo un ordenamiento legal que aumenta las oportunidades educativas y formativas de toda la población. Numerosas medidas de la ley están encaminadas a este fin, por ejemplo: la homologación en las condiciones de admisión del alumnado en todos los centros sostenidos con fondos públicos; la reducción de las ratios en los centros con entornos desfavorecidos; la paulatina incorporación de alumnos con algún tipo de discapacidad a los centros ordinarios de todos los niveles educativos siempre que se cuente con los necesarios recursos y apoyos docentes; la adopción de un enfoque de igualdad de género a través de la coeducación, del fomento respecto a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, de la prevención de la violencia de género, etc. Asimismo, la LOMLOE considera que la educación infantil realiza una acción compensadora de los efectos que las desigualdades de origen económico, cultural y social pueden tener en el desarrollo de niños y niñas, y que, consecuentemente, es preciso un incremento paulatino de plazas públicas en educación infantil como garantía de igualdad y de equidad de primer orden.

El tercer aspecto a destacar es que la nueva ley trata de modernizar el currículo actual. Por una parte, dando una nueva orientación a sus elementos básicos -objetivos, contenidos y evaluación- centrados en conseguir que el alumnado logre el máximo de su pleno desarrollo y

de sus capacidades, que les permita el ejercicio de una ciudadanía activa y democrática en la sociedad actual. Por otra, propone un currículo al servicio de una educación inclusiva que contribuya al éxito escolar de todo el alumnado. Un currículo flexible, para poder adaptarlo a la diversidad del alumnado, con contenidos básicos esenciales acordes con la adquisición de las competencias clave que permitan a todos los escolares continuar un proceso de aprendizaje permanente. Para ello la ley abre la posibilidad de modificar la estructura curricular agrupando las asignaturas por áreas o ámbitos relacionados con el desarrollo de las competencias y, asimismo, permite transformar la estructura y organización de los centros y del profesorado dando una mayor autonomía pedagógica y organizativa a los centros escolares.

Otro acierto a considerar de la nueva ley es que recupera la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo relativo a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas. El Estado fijará el 55 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por ciento para aquellas que no la tengan.

Por último, destacamos muy positivamente que la LOMLOE incluya en la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Formación Profesional una unidad, **el Instituto de Desarrollo Curricular**, creado en cooperación con las Comunidades Autónomas, para el desarrollo y la actualización del currículo a fin de adecuarlo a los cambios y nuevas exigencias que vayan surgiendo, tanto en la sociedad española como en el contexto europeo e internacional.

La Escuela Pública es una palanca imprescindible para reducir los riesgos de la creciente desigualdad y exclusión social, para favorecer los sentimientos de identidad colectiva múltiple, para fomentar una lealtad integradora a diversas comunidades que conviven en un mismo territorio, y promover la mezcla positiva de diversas culturas. Sólo si el sistema educativo en su conjunto es inclusivo con las diferencias y las desigualdades podrá colaborar a conseguir una mayor cohesión social, cultural y territorial.

## INTRODUCCIÓN

En algunas Comunidades Autónomas la escuela pública viene sufriendo un fuerte proceso de deterioro de tal entidad que permite afirmar, sin exageración, que se está poniendo en peligro su futuro. Su extinción no está, sin embargo, planteada por sus enemigos. El destino al que se la conduce no es la extinción sino la marginalidad. Una escuela pública subsidiaria de la escuela concertada siempre podrá ser necesaria para aliviar a los centros concertados de la penosa carga de escolarizar los alumnos y alumnas con especiales necesidades de apoyo educativo, toda vez que, salvo en casos excepcionales, estos centros no han manifestado ningún interés por acoger a los alumnos gitanos, inmigrantes, discapacitados de población socioeconómicamente débil.

El menosprecio de la escuela pública y el aprecio de un modelo de una escuela privada con privilegios especiales no son más que el resultado, aplicado a la educación, de unas ideologías neoliberales, a las que se incorporan otras neoconservadoras que defienden ese modelo de escuela. Esto no excluye tampoco que la amenaza a la escuela pública pueda provenir de las propias filas de la izquierda cuando ésta acepta ingenuamente modelos neoliberales de gestión educativa, por lo que podría extenderse también en Comunidades Autónomas y municipios gobernados por la izquierda.

Por esta razón, el presente documento, pretende poner de manifiesto que el desgaste al que está siendo sometida la escuela pública en algunas comunidades puede ser extensible al resto, si no se adoptan medidas para que la escuela pública recobre, mantenga o aumente el aprecio de la ciudadanía. Hacer una afirmación tan grave como la de que la escuela pública está en peligro trae consigo varias exigencias.

La primera exigencia, la de probar el aserto, es decir, probar por qué la escuela pública está sufriendo un grave proceso de deterioro y está amenazada de convertirse en una escuela marginal en relación con la escuela privada concertada, es una afirmación que se deduce de los datos de evolución de los alumnos en la educación pública en España en comparación con otros países.

La segunda exigencia es la de tratar de reforzar el discurso ideológico que justifique, para nuestro país y a comienzos del siglo XXI, la necesidad de la escuela pública. No basta con proponer medidas en defensa de la escuela pública como si la sola mención de la palabra "pública" bastase para justificarla e incluso para darle prioridad con respecto a la escuela privada. Actitud ésta poco convincente cuando las privatizaciones en todos los ámbitos no sólo son impulsadas por la derecha sino muchas veces también por la izquierda, de forma que se puede volver a hablar de la opulencia del sector privado y la miseria del sector público. Hay que plantear, por consiguiente, una cuestión que parece elemental y es a la vez sumamente compleja, el porqué y el para qué de la escuela pública.

Para el neoliberalismo educativo, lo importante es que se ejercite el derecho a la educación gratuita, no en qué clase de centros se imparte. Lo importante es el abaratamiento y la simplicidad en la gestión del sistema educativo. Frente a este modelo, que cuestiona el papel de la escuela pública, habrá que aportar las razones por las que la escuela pública debe de ser, sin perjuicio de la privada, la que vertebral y articule el sistema educativo de nuestro país, tal como sucede en la mayoría de los países de nuestro entorno, tan citados como ejemplos cuando se publican los resultados de los informes PISA.

La tercera exigencia es la de analizar las causas, tanto históricas como recientes, por las que se puede calificar de frágil a nuestra escuela pública, así como hacer relación de sus carencias, tal como las perciben las familias en el momento de elegir centro para sus hijos. La imputación de responsabilidades por el estado de cosas a que se ha llegado tiene como finalidad señalar los órganos a los que corresponde adoptar las medidas necesarias para que la escuela pública sea el eje vertebrador de nuestro sistema educativo.

La cuarta exigencia es la de proponer medidas para erradicar la situación de peligro en que se encuentra la escuela pública. Para ello se propondrá un conjunto de medidas que en opinión de este Colectivo habría que adoptar para que la escuela pública ofrezca un servicio de alta calidad para el conjunto de todos los ciudadanos.

## 1. LA ESCUELA PÚBLICA NECESARIA

### 1.1. LA ESCUELA PÚBLICA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LA OCDE

A pesar de que desde el ingreso de España en la OCDE primero, y en la Unión Europea después, existe un flujo cada vez mayor de información sobre la organización, funcionamiento y rendimiento de los sistemas educativos de los países integrados en ambas organizaciones, y a pesar de que periódicamente son objeto de atención, y muchas veces de escándalo, los informes que, como el famoso PISA de la OCDE, aportan tablas comparativas de los resultados de la educación en los países miembros, casi nunca se fija la atención en un hecho que define a España como un país "diferente" en relación con el resto, ni en sus consecuencias.

El hecho es que con la excepción de dos pequeños países, Bélgica y Holanda, otros como Estados Unidos, Alemania, Francia e Italia, importantes por la cuantía de su número de habitantes y por su peso específico en el mundo que conocemos como Occidente, así como algunos como Finlandia, Suecia o Dinamarca que se suelen citar, a pesar de ser pequeños, por la notoriedad de sus éxitos escolares, gozan todos ellos de sistemas educativos vertebrados por la escuela pública. En ellos la escuela privada es complementaria de la red pública, no suele estar subvencionada y ha sido creada por instituciones, religiosas o laicas, que han ejercido su derecho, reconocido en los pactos internacionales de derechos políticos, económicos y sociales, a crear centros distintos de los centros públicos, un derecho que reconoce implícitamente que los centros públicos son los "corrientes" y los centros privados "los distintos".

Este hecho, el de la preponderancia abrumadora de la escuela pública en los países democráticos y ricos, miembros de un club en el que por fin hemos podido ingresar, se suele pasar por alto cuando se comparan éxitos y fracasos escolares y se pasa por alto interesadamente junto a este otro: en este grupo de países, caracterizados todos por una larga trayectoria democrática, derecha e izquierda, demócratas y republicanos, laboristas y conservadores, socialdemócratas y democristianos, están de acuerdo en que sus sistemas educativos, por otra parte enormemente diversos entre sí, se vertebran a través de centros públicos, creados y financiados por los poderes públicos. Esto sigue siendo así aunque el pensamiento neoliberal, como es el caso de Inglaterra, tanto con los conservadores como con los laboristas, haya pretendido introducir, y parcialmente lo haya conseguido, medidas privatizadoras encaminadas a mejorar la gestión y favorecer la competitividad entre los centros públicos. Y es así también donde el pensamiento neoconservador podría haber causado estragos, como es el caso de Estados Unidos. El presidente Bush pudo promocionar la práctica del rezo en las escuelas públicas, pero ni se le ocurrió pensar que un sistema escolar privado y sectorial, creado por las abundantísimas sectas, confesiones religiosas y comunidades culturales, raciales y lingüísticas que integran la sociedad americana, podría ser una mejor alternativa a la arraigada y cuidada red de centros públicos (no parece tampoco que el imprevisible presidente Trump haya pensado en esa posibilidad). Y desde otro punto de vista se puede citar también que socialdemócratas y democristianos en Alemania, hace

décadas que se enfrentan muchas veces por el tema de la educación comprensiva pero no incluyen como punto de controversia ni discuten la existencia de una red de centros públicos en la que se escolariza el 90% de la población escolar.

Como se ha indicado, este hecho, el de la preponderancia de la educación pública en todos los países de nuestro entorno político, cultural y económico, se deja pasar desapercibido y desde luego nunca se saca a colación como un factor que pueda tener incidencia en la calidad de la educación de nuestro país. No es, simplemente, objeto de un análisis, que debería ser muy pertinente, sobre el examen de las razones por las que los países citados, que comenzaron a dotarse en el siglo XIX de sistemas públicos de enseñanza, extendidos a toda la población a comienzos del siglo XX, los mantienen hasta el presente sin fisuras, a pesar de las presiones privatizadoras, tan exitosas en otros sectores, del pensamiento neoliberal.

Antes de entrar a analizar tanto esas razones históricas como las razones presentes por las que esos gobiernos y esas sociedades mantienen su afecto por la escuela pública, quizá sea conveniente adelantar lo anómala que es aquí, en España, la polarización derecha-escuela privada, izquierda-escuela pública, una polarización que aunque no es absolutamente exacta y está llena de matices es la que funciona de hecho. La derecha, favorece y promociona a la escuela privada, directa o indirectamente, pero no ataca a la escuela pública más que encubiertamente. La izquierda, salvo la muy extrema que preconiza la supresión de los conciertos educativos, favorece a la escuela pública pero no ataca a la escuela privada e incluso la favorece directa o indirectamente.

Se trata de una situación tan anómala que exige una declaración preliminar. El presente documento, cuya finalidad es la defensa de la escuela pública, es suscrito por un Colectivo cuyos miembros se declaran de izquierdas y parten de la premisa de que el carácter público de la escuela pública es incompatible con la patrimonialización del ideal de la escuela pública por la izquierda. La escuela pública que queremos no es de derechas ni de izquierdas. Es la escuela de y para todos los ciudadanos. Y esta es la razón por la que merece la pena analizar cómo las escuelas públicas de los países citados cumplen ese papel para toda la ciudadanía.

## 1.2. LAS FUNCIONES DE INTEGRACIÓN SOCIAL E INTERCULTURAL DE LA ESCUELA PÚBLICA

Aunque las razones por las que cada país construyó su sistema de educación pública fueron diversas, todos coincidían en la necesidad de formar ciudadanos. Un proceso que conllevaba que las escuelas públicas satisficieran dos exigencias de integración. Una vertical, de integración de clases sociales, otra horizontal de integración de comunidades culturales y/o religiosas. De ahí que el modelo de escuela pública en los países referidos sea una escuela común para alumnos de distintas procedencias sociales, culturales y religiosas (o no religiosas) e incluso de alumnado de distintas procedencias étnicas. Se trata, por otra parte, de un modelo exitoso toda vez que la democracia y la prosperidad se han asentado en los países que lo adoptaron.

Ese modelo que con el paso del tiempo se ha extendido a toda la población escolar y que se caracteriza por ofrecer una alta calidad media en todos los centros, se mantiene incólume y no es cuestionado porque ofrece ventajas indudables frente a los modelos de escuela estrictamente privada.

Para empezar, cualquier familia de cualquier clase social, preferencia religiosa o cultural o pertenencia étnica y lugar de residencia, dispondrá para sus hijos de una escuela pública de homogénea o igual calidad que las restantes. Al inscribir a sus hijos en la escuela pública que les corresponda, o en cualquiera otra de su elección si el sistema lo permite, se verá librado de un dificultoso proceso de elección plagado de incertidumbres acerca de lo que será mejor para sus hijos. Por otra parte, y salvo que posea o sea poseído por alguna ideología muy fundamentalista, no tendrá qué preocuparse de que sus hijos puedan sufrir en la escuela pública de su elección ataques a su confesión religiosa o a su falta de ella. La escuela pública será garante de neutralidad y tolerancia y en muchos casos facilitará también educación religiosa a los alumnos y alumnas que lo deseen.

Si la escolarización en la escuela pública se contempla desde el ámbito político las ventajas también parecen indudables. La gobernabilidad de un país estará tanto más asegurada cuanto mayor sea la integración social, cultural y religiosa de sus ciudadanos, y el primer paso de esa integración se consigue en la escuela pública. Los guetos escolares, sean sociales, religiosos, culturales o étnicos, no sólo son negativos para el alumnado, lo son también para el entorno que alberga o es limítrofe con el gueto. La escuela no puede ser excluyente en una sociedad que tenga como meta un Estado de bienestar.

Frente a estas indudables ventajas de la escuela pública para los ciudadanos y para la ciudadanía, existe la percepción de que, en lo que se refiere al rendimiento académico de los alumnos, tales ventajas o no existen o son dudosas. Se trata por desgracia de un planteamiento pedagógico muy arraigado en las clases altas y medias de nuestro país cuyo origen está, sin duda alguna, en el histórico enfoque educativo de las grandes congregaciones religiosas de la enseñanza, dirigido a la formación de elites dirigentes. Es, sin embargo, un planteamiento equivocado. No se puede poner en duda que determinados centros educativos de elite, privados o concertados, consiguen buenos resultados académicos con unos alumnos rigurosamente seleccionados social y económicamente. Lo que es dudoso es que se puedan considerar bien educados alumnos que no han salido nunca de estos guetos elitistas que pueden ser tan perniciosos para ellos como los guetos de la marginación a que arriba se hizo referencia. Una cosa es que hayan recibido una buena instrucción, y otra cosa bien distinta es que hayan recibido también una buena educación.

Junto al modelo de escuela pública está el de escuela privada o privada concertada. Un modelo de escuela que debe ser respetado tanto por la derecha como por la izquierda siempre que satisfagan los requisitos mínimos exigidos. Este modelo es respetable no sólo por imperativo constitucional y por el respaldo que tiene en los pactos internacionales suscritos por nuestro país: el derecho a la creación de centros privados distintos de los públicos no está en modo alguno en cuestión. No se puede coartar el derecho de las familias

que quieran para sus hijos escuelas distintas de la escuela pública: el derecho a elegir una escuela privada tampoco está en cuestión. Es respetable también que los centros privados de niveles obligatorios que satisfagan necesidades de escolarización accedan al régimen de conciertos a efectos de facilitar enseñanza gratuita a sus alumnos. El régimen de concertación arbitrado en la LODE de 1985 trató de resolver el problema, heredado del franquismo, de un sistema dual de enseñanza, problema quizás de los más complicados de la transición a la democracia.

Lo que no es respetable es que, salvo muy honrosas excepciones, los centros concertados, financiados públicamente con el fin de hacer efectivo el derecho a una educación gratuita en los niveles obligatorios de enseñanza, vengán adoptando, desde la implantación del régimen de conciertos hace ya dos décadas, una política en la que se incumple sistemáticamente el principio de gratuidad por diversos medios, consentidos o no, siguiendo procedimientos de admisión cuya intencionalidad manifiesta es la segregación social y cultural de los alumnos, máxime cuando éstos pertenecen al grupo de alumnos y alumnas con especiales necesidades de apoyo educativo.

Es inadmisibles, en fin, que como está sucediendo en algunas Comunidades Autónomas, se prime la creación de escuelas privadas concertadas frente a las públicas. Una cosa es que los centros privados concertados mantengan el concierto en tanto satisfagan necesidades de escolarización, y otra es que las nuevas demandas de escolarización se atiendan mediante la creación de centros privados a los que, además de facilitarles suelo público, se les asegura de antemano la concertación. Se trata de una política que no sólo niega radicalmente la bondad de un sistema público de enseñanza, sino que apuesta por la de un sistema privado repartido entre empresas con ánimo de lucro, que incluso pueden ser laicas, e instituciones religiosas, muchas veces fundamentalistas, que además es financiado públicamente.

Es una política que traslada a la educación su visión desintegradora de la sociedad. En ese modelo educativo, la escuela pública se reservaría a los más pobres, es decir, a todos aquellos que carecen de posibilidad para optar por centros privados, bien porque estos centros no estén a su alcance por razones físicas (están y se crean en otros barrios, lo que exige pagar transporte escolar), económicas (estos centros están autorizados, y si no lo están da lo mismo, a percibir cantidades de las familias por decenas de conceptos distintos) y culturales (las familias son bien conscientes de "las diferencias" de sus hijos y de sus dificultades para la convivencia escolar). Todo ello sin tener en cuenta que no serían bien recibidos en este tipo de centros, aun en el supuesto de que hiciesen el mayor de los esfuerzos económicos para acudir a ellos.

La escuela privada concertada tampoco es un modelo de eficiencia. El abaratamiento de la escuela privada concertada en relación con la pública, ese abaratamiento que tanto esgrimen los neoliberales, no se consigue porque los centros privados se gestionen mejor, sino porque su profesorado imparte más horas lectivas, y con menor retribución que el profesorado de la enseñanza pública. Dato éste al que hay que añadir que a los centros concertados se les permite que compensen los ingresos de la financiación pública con las aportaciones que

puedan obtener de las familias. Lo que tiene un efecto desintegrador complementario. Con la misma financiación pública los centros concertados se reparten el mercado escolar. Unos acogen al alumnado con más dinero, otros a los que no tienen tanto, y los menos, por vocación la más de las veces, acogen a alumnos similares a los de los públicos.

Al efecto desintegrador, desde el punto de vista social, de la red de centros privados concertados, tal como está actualmente conformada, se une otro de carácter ideológico y cultural no menos negativo. Estas redes tienen una extensión y una presencia que no se debe tanto a méritos propios como al hecho de haber gozado del apoyo del régimen franquista, en primer lugar; de haberse beneficiado de la extensión de las subvenciones a la gratuidad acordada por los gobiernos de la Transición, en segundo lugar; y de la aceptación de los hechos consumados en aras de la paz social, por el primer gobierno socialista de 1982. Por otra parte, la situación resultante ha sido que la red privada concertada es mayoritariamente una red de centros con ideario o con carácter propio de confesionalidad católica. Es decir, excluyente para quienes en una sociedad cada vez más secularizada no quieren ese tipo de enseñanza para sus hijos. Una situación que, como herencia del pasado, quizás tenga que ser aceptada, pero que en sociedades cada vez más multiculturales como la española, está generando serios agravios comparativos y cuya extensión conduciría a un callejón sin salida.

Si las familias católicas no sólo tienen derecho a elegir centros católicos para sus hijos, sino que pueden hacerlo porque existen en abundancia e incluso a los más fundamentalistas se les ofrecen centros de su adscripción (Opus Dei, Legionarios de Cristo, etc.), no hay ninguna razón para que musulmanes, evangelistas o judíos no cuenten con centros subvencionados con el carácter propio correspondiente. Y aunque los católicos progresistas, los agnósticos y los ateos no han entrado en esa discusión, no habría ninguna razón para negarles los mismos derechos si en ello pusieran su empeño. El problema estriba en que la extensión de ese derecho a sucesivas comunidades religiosas, culturales y, por qué no, étnicas, configuraría un sistema educativo absolutamente desagregado desde el punto de vista de la necesaria y conveniente integración social y cultural del alumnado.

De llevarse hasta sus últimas consecuencias, el reparto de los centros de enseñanza existentes entre los miembros o simpatizantes de las distintas confesiones y sensibilidades religiosas o no religiosas y entre los de las distintas etnias y comunidades culturales resultaría un mosaico escolar potencialmente destructivo para la sociedad. Algo que no se llevará, sin embargo, hasta sus últimas consecuencias porque para la mentalidad de los promotores de esa política hay dos clases de escuela. Una, a la carta, para los que quieren y pueden elegir para sus hijos centros de elite y con carácter propio -aparte de que puedan pagarlos total o parcialmente-, y otra, la pública, para el resto de los ciudadanos.

Con ser gravísima la política de entrega de suelo público para la creación de centros concertados, es todavía más grave el proceso de privatización iniciado en un municipio de Madrid. Con el apoyo de la Comunidad Autónoma, y quizás por primera vez en la historia de nuestro país, un centro público se entrega a la iniciativa privada. La respuesta a las protestas no ha sido la de que se trata de un caso aislado y de que la privatización es el único remedio

para resolver una situación concreta, sino la de que puede tratarse de un modelo a seguir para otras privatizaciones. Y lo más insólito es que es posible que la privatización se conceda, no a una fundación o entidad sin ánimo de lucro, sino a una empresa con la que se concertaría a continuación. Una empresa que al perseguir por definición el lucro y la obtención de beneficios deberá percibir de los alumnos las cantidades necesarias para conseguirlo, haciendo imposible que la enseñanza impartida sea gratuita, dado que los conciertos no prevén partidas para retribuir los beneficios empresariales.

Una sociedad como la española necesita de una escuela que sea integradora e inclusiva y ese papel sólo puede ser desempeñado por la escuela pública. Una escuela pública que, con el apoyo de la derecha y de la izquierda, debe alcanzar las mayores cotas de calidad para mantener y/o recobrar el afecto de los ciudadanos.

### 1.3. LA FUNCIÓN DE INTEGRACIÓN INTERTERRITORIAL, NACIONAL Y EUROPEA DE LA ESCUELA PÚBLICA

La escuela pública, que ha cumplido en los países de nuestro entorno los importantes papeles de integración social y cultural a los que nos hemos referido, ha cumplido también otro de integración nacional. Un papel éste que ha podido ser positivo cuando ha contribuido a superar particularismos y a consolidar el Estado nacional como unidad política más eficiente al servicio de todos los ciudadanos, pero que ha sido tremendamente negativo cuando se ha utilizado para fomentar enfrentamientos y guerras fratricidas como las dos guerras mundiales del pasado siglo.

Estamos entonces ante una escuela pública que deja de ser nacional para convertirse en nacionalista, avivando toda clase de odios y xenofobias tanto en España como en muchos países europeos hasta el comienzo de los procesos que han conducido a la construcción de la actual Unión Europea.

Este papel de la escuela pública como escuela nacional, y con más razón como escuela nacionalista, es visto con ciertas reservas por una parte importante de la opinión pública en un país como España que tan mal recuerdo tiene del nacionalismo en general y de la escuela nacional-católica del franquismo en particular. Pero esta reserva, fruto de experiencias históricas pasadas, no debe hacernos olvidar las múltiples lazos que unen a los diversos pueblos y culturas que integran hoy España, ni se debe dejar de reivindicar la importantísima función de integración interterritorial que tiene que desempeñar la escuela pública, ni la aportación que puede realizar en el ámbito de la solidaridad entre todas las Comunidades Autónomas. Integración y solidaridad interterritoriales que no sólo tienen una proyección nacional sino también europea. La escuela pública debe facilitar la adquisición de una conciencia ciudadana europea en las próximas generaciones.

En España se ha llevado a cabo un proceso de descentralización de competencias, tradicionalmente en manos del Estado, a las Comunidades Autónomas, que ha afectado de manera especialmente intensa a la educación. Se puede decir, asumiendo el riesgo de

simplificar, que excepto en lo que se refiere a la ordenación legal del sistema educativo cualquier otra competencia concierne a las Comunidades Autónomas. Esta descentralización tan extensa como profunda en el ámbito educativo no se cuestiona aquí, ni desde el punto de vista de su constitucionalidad ni desde el de su oportunidad política. Produce, sin embargo, unos efectos en la escuela pública que procede analizar.

El primero de ellos es que si los centros públicos habían perdido la denominación de estatales como consecuencia de la promulgación de la LODE, aunque su naturaleza estatal estuviera fuera de duda, dado su régimen de financiación, creación y gestión, ahora esa naturaleza estatal también ha desaparecido (excepto en lo que se refiere a los centros docentes en el exterior y los de Ceuta y Melilla). Los centros públicos han dejado de ser gestionados por la Administración del Estado y han pasado a ser gestionados por las Administraciones Autonómicas; algo que, en parte, puede carecer de importancia para los defensores de la escuela pública, toda vez que desde la apuesta progresista contenida en la "Alternativa para la enseñanza" que el Colegio de Licenciados y Doctores de Madrid aprobó en enero de 1975, se propugnó una escuela pública como alternativa a la escuela estatal, cuyo protagonista no era ahora el Estado sino los actores sociales que actuaban en el campo de lo público. Propuesta esta de una Comunidad escolar actora, no sólo en el campo de los centros docentes sino en los órganos de las administraciones educativas que fue recogida en la LODE y que con diversas vicisitudes se ha mantenido en todas las leyes educativas hasta la fecha.

Dado que como se ha indicado el carácter estatal no es el elemento definidor por excelencia de la escuela pública, que no se pueda hablar en España de una escuela pública estatal sino de una escuela pública autonómica carece de importancia, dado que lo importante es que ésta sea efectivamente pública y cumpla, entre otras, la decisiva función de integración para la que es creada y financiada. Lo que sí puede ser importante negativamente es que nos encontremos o nos podamos encontrar con 17 modelos de escuelas públicas autonómicas, algo a lo que se llegaría cuando concurriesen o concurren alguna o varias de las circunstancias siguientes.

La ordenación general del sistema educativo, competencia del Estado, deja un amplio margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas dando paso de esta manera a la enseñanza en o de las lenguas oficiales distintas del español, y a la de contenidos curriculares propuestos por sus autoridades educativas en función de sus peculiaridades nacionales o regionales. Esta diversidad de sistemas educativos es inobjetable en sí misma considerada, pero debe ser compatible con servir funciones de integración interterritorial o intercomunitaria en la escuela pública. Si se pretende que la escuela pública desarrolle en el interior de cada escuela una función de integración intercultural, todas las escuelas públicas de cada una de las Comunidades autónomas deben cumplir funciones de integración cultural entre las distintas Comunidades autónomas. La transmisión por las escuelas públicas autonómicas de visiones del mundo particularistas o nacionalistas cuando son insolidarias o xenófobas, son tan negativas en el ámbito de las Comunidades autónomas como lo serían en el marco del Estado.

La necesaria función de integración interterritorial de la escuela pública no sólo se incumple cuando se introducen planteamientos insolidarios, sino también cuando, como consecuencia de la ideología de los partidos gobernantes en las Comunidades Autónomas, se pretende introducir un modelo de escuela que no respeta los necesarios elementos comunes que soportan la unidad del Estado, lo que puede producirse en diversos contextos nacionalistas de uno y otro signo. No sólo, por tanto, en los llamados nacionalismos periféricos, sino también en el nacionalismo español. Así, por ejemplo, las políticas privatizadoras de la enseñanza llevadas a cabo en las Comunidades Autónomas de Madrid y, durante bastantes años, en la de Valencia, muestran que algo tan importante como la definición del papel de la escuela pública en España puede estar sujeta de hecho a las decisiones de las Comunidades Autónomas por la simple circunstancia aleatoria de estar gobernadas por el Partido Popular.

Parece como si, en el marco legislativo actual, fuese posible encontrarnos con Comunidades en las que predominara la escuela privatizada frente a otras con predominio de la escuela pública, con las inevitables disfunciones a medio y largo plazo que ello supone. A esta situación pueden coadyuvar las diferencias importantes que ya existen en cuanto al gasto público en educación en los diferentes territorios del Estado. La consideración de la educación como un servicio público esencial exige que se cumplan unos niveles mínimos en la prestación cuya garantía es competencia del Estado, y cuyo incumplimiento debería impulsar, en un primer momento, la responsabilidad del Estado según dispone el artículo 158 de la Constitución, esto es, asignando las cantidades precisas en los presupuestos generales para que se garantice la prestación de un servicio público fundamental en todo el territorio español. Si a pesar de estas medidas la situación se agravara por desidia de las autoridades autonómicas, sería cuestión de exigir una revisión del marco actual de distribución de competencias, encaminada a preservar, por lo menos, el carácter vertebral de la escuela pública a escala nacional.

Es por las razones señaladas que hay que reivindicar con especial énfasis que, del mismo modo que se primó el carácter público de las escuelas estatales, debe hacerse igual con el carácter público de las escuelas autonómicas. Aunque a veces se hable, peyorativamente, de igualitarismo, olvidando que es la propia Constitución la que encomienda al Estado la función de garantizar la igualdad básica de los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales, hay que reivindicar también que, con todas las diferencias necesarias por razón de la Comunidad Autónoma de que dependan, esa igualdad básica debe aplicarse a todas las escuelas públicas, es decir, las escuelas públicas, sean cuales fueran los territorios en que se asientan, deben desarrollar prioritariamente las funciones de integración social, intercultural e interterritorial para cuyo cumplimiento han sido creadas, y alcanzar las cotas de calidad de las que se tratará al final del presente documento.

Muy vinculada a la función de integración interterritorial de la escuela pública, función que tiene un marco nacional, el de España, debe de estar otra de integración supranacional y concretamente de integración europea. Mientras que España ha venido integrándose decididamente en Europa, las escuelas públicas autonómicas tienden a veces a insistir más en los elementos particulares y diferenciadores de carácter regional o de nacionalidad, que en los

integradores a nivel nacional y europeo. Sobre los valores de Europa para España no se está haciendo hincapié: el sentimiento de pertenencia a la Comunidad de naciones más desarrollada y democrática del mundo no se cultiva.

#### 1.4. EL CARÁCTER LAICO DE LA ESCUELA PÚBLICA

Una escuela pública con vocación de integración social, interterritorial y, sobre todo, con vocación de integración intercultural y europea tiene que ser necesariamente laica. Predicar que la escuela pública debe ser laica no es, sin embargo, suficiente y exige una explicación, dada las distintas interpretaciones que se han dado y se están dando al término laico.

Para empezar, y para aclarar algunas dudas, hay que partir de la afirmación de que ni el Estado español es laico como bienintencionadamente sostienen algunos defensores de la laicidad o del laicismo, ni lo son las escuelas públicas catalanas y andaluzas, aunque así se definan en sus respectivos Estatutos de Autonomía. El Estado, de acuerdo con la Constitución, es a lo sumo aconfesional y las escuelas públicas españolas, incluidas las catalanas y las andaluzas, no llegan ni a ser, como se verá, aconfesionales. Una cosa es que se quiera que el Estado y las escuelas públicas sean laicas, y otra cosa es que lo sean de hecho o de derecho.

Sostener que el Estado definido en la Constitución española de 1978 es laico, así como aceptar que las escuelas públicas catalanas y andaluzas ya son laicas por el hecho de haber recibido esta denominación en los respectivos Estatutos de autonomía, tiene un grave inconveniente: el de pensar que no hay que hacer nada para alcanzar el laicismo, o la laicidad, de nuestras instituciones, dado que ese objetivo ya se ha conseguido. Algo que es muy dudoso por lo que se refiere al Estado y es indudablemente falso en lo que se refiere a las escuelas públicas.

Sin entrar a valorar el grado de aconfesionalidad, laicismo o laicidad del Estado, algo que no corresponde a este documento, sí procede hacerlo con la escuela pública. La escuela pública española como consecuencia de la aplicación del Acuerdo con la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales del 3 de enero de 1979, y en tanto se siga aplicando, no puede ser definida en absoluto como laica, sea cual sea el lugar en que se encuentre dentro del territorio español; incluso tampoco puede ser definida como aconfesional, aun aceptando que este término equivalga a una acepción más débil del término laico.

El Acuerdo con la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales es la causa fundamental de que la escuela pública no sea laica, por más que así se defina en dos Estatutos de Autonomía, y ello por dos razones:

La primera, menos esgrimida que la segunda, es que el segundo párrafo del artículo primero del Acuerdo dispone que "en todo caso, la educación que se imparta en los centros docentes públicos será respetuosa con los valores de la ética cristiana", un precepto al que no se suele hacer referencia pero que es determinante para probar la dudosa aconfesionalidad de los centros públicos, dado que no se tiene en cuenta la existencia de otras éticas religiosas no

cristianas y de éticas no religiosas merecedoras de igual respeto. Argumento este al que habría que añadir el derecho a disentir con algunos, o muchos, de los valores de la ética cristiana tal como están formulados, muchas veces coyunturalmente, por la jerarquía eclesiástica. Habría que dilucidar, por ejemplo, si son valores cristianos "a respetar" las posturas eclesiásticas sobre el matrimonio homosexual, la educación para la ciudadanía, el aborto, la investigación genética o el creacionismo, una cuestión esta última no planteada todavía con carácter general en España pero que aparece ya de la mano de los movimientos cristianos más conservadores.

La segunda razón la aporta el párrafo primero del artículo segundo del Acuerdo, conforme al cual la inclusión de la enseñanza de la religión cristiana en todos los centros de educación "se efectuará en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales". Parece que la parte negociadora del Acuerdo en nombre del Estado, conocedora de las intenciones y pretensiones de la otra parte, intuía o sabía el significado exacto que al citado párrafo le daba la parte negociadora en nombre de la Iglesia católica. Parece también que la parte negociadora en nombre del Estado no estaba totalmente conforme con la inclusión del párrafo consciente de su posible conflictividad. Pero parece también que al gobierno de la Unión de Centro Democrático le urgía en términos políticos ganarse la buena voluntad de la Iglesia y la urgente firma del Acuerdo. El caso es que el Acuerdo se firmó, se ratificó, y al día siguiente comenzó la discusión entre el Estado y la Conferencia Episcopal sobre la interpretación del ya famoso párrafo.

A primera vista el que la asignatura de enseñanza de la religión sea equiparable al resto de las asignaturas puede parecer inobjetable. Lo que son objetables son las consecuencias que saca la Iglesia de la equiparación y que afectan inevitablemente a terceros, es decir, a los alumnos que no optan por la enseñanza de la religión, alumnos que nadie hubiera pensado que tenían algo que ver con este asunto.

Para la Conferencia Episcopal Española la equiparación con las disciplinas fundamentales implica que:

- Las clases de religión deben ser impartidas dentro del horario escolar lectivo. Es decir, ni antes ni después del comienzo o fin del horario escolar.
- Las clases de religión deben tener un tratamiento equiparable y, en consecuencia, deben ser evaluables. La equiparación implica para los alumnos y alumnas que no desean recibir clases de religión que durante los períodos lectivos ocupados por sus compañeros en asistir a las clases de religión:
  - No puedan estar en recreo porque ello sería discriminatorio para los alumnos y alumnas católicos, además de ser una invitación al abandono masivo de las clases de religión.
  - No puedan estar en estudio porque ello implicaría para los alumnos no católicos ventajas para su rendimiento escolar.

- No puedan cursar otras asignaturas optativas a la religión, excepto la enseñanza no confesional de la religión, porque ello les proporcionaría también ventajas en su progresión académica.

Esta interpretación del concepto de equiparación lleva aparejado otro elemento de conflictividad que es el de la evaluación de las enseñanzas de la religión católica en las mismas condiciones que el resto de las asignaturas, lo que determina que haya habido distintas regulaciones de la enseñanza de la religión, desde las más favorables a los postulados de la Conferencia Episcopal Española, como lo fue la derivada de la LOCE, a la menos favorable derivada de la LOE. Esta situación impide definir como laicos o simplemente aconfesionales a los centros públicos. En efecto, no puede considerarse laico un centro en el que los alumnos no católicos tienen condicionado su régimen escolar, aunque sea sólo en parte, por la enseñanza de la religión para los alumnos católicos. Y mucho menos podría considerarse laico un centro en el que aplicando el principio de igualdad a otras confesiones arraigadas en España se facilitara, en las mismas condiciones de equiparación, la enseñanza de sus respectivas religiones. Todo ello sin considerar el problema añadido de que en centros públicos concebidos para realizar una función integradora, la clase de religión se convertiría en el principal elemento desintegrador.

La laicidad que se pretende para la escuela pública no incluye ningún elemento negativo para la religión en general ni para las distintas confesiones religiosas en particular. La escuela pública puede y debe facilitar espacios y tiempos, fuera del horario lectivo, para que se impartan clases de religión para todos los alumnos y alumnas que lo deseen. Los planes educativos en la escuela pública no deben, sin embargo, incluir ni la enseñanza de la religión católica ni la de cualquier otra. El laicismo que se propugna para la escuela pública no es un laicismo radical, si por este se entiende aquél que se sitúa por encima de unas confesiones religiosas a las que acusa de adoctrinar al alumnado en contra de los principios de la modernidad, es un laicismo respetuoso con las distintas visiones del mundo, religiosas y no religiosas, que pretende que los alumnos en la escuela pública descubran lo que les une y no lo que les separa.

Una interpretación pactada del Acuerdo entre los partidos políticos y la conferencia episcopal en la que se conviniera que de la impartición de la enseñanza de la religión para los alumnos católicos no se deriva ni directa ni indirectamente ninguna consecuencia para los alumnos no católicos, podría solucionar definitivamente el problema. De no llegarse a esta interpretación pactada, el Acuerdo debe denunciarse, única forma de que la escuela pública pueda ser efectivamente laica, una laicidad de la escuela pública necesaria en el país cada vez más multicultural en que se está convirtiendo España.

La escuela pública laica es aquella que respeta positivamente la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y las opciones ideológicas, políticas y morales de los alumnos, de sus familias, de los profesores y de los demás trabajadores de los centros. No es una escuela atea, agnóstica, antirreligiosa o anticlerical. Es una escuela que acepta el hecho del pluralismo religioso, filosófico, ideológico, político y moral de la sociedad. Pero se abstiene de pedir la

filiación religiosa, filosófica, política o moral de los alumnos, de sus familias, de los educadores y de los demás profesionales que trabajan en el centro. La escuela laica no impide a nadie manifestar sus convicciones y creencias, si así lo desea. No impone al alumnado ninguna religión concreta, ningún sistema filosófico, ninguna opción ideológica, política o moral, aunque permita en determinadas circunstancias un estudio respetuoso, objetivo, comparativo y crítico de las diferentes doctrinas, sin establecer conclusiones dogmáticas obligatorias. La escuela laica rechaza el proselitismo y el adoctrinamiento a favor de una religión particular, de un sistema filosófico, de una opción política, ideológica o moral.

## 2. LA ESCUELA PÚBLICA QUE TENEMOS

### 2.1. LA FRAGILIDAD DE LA ESCUELA PÚBLICA

Esa escuela pública, tan necesaria para vertebrar social, cultural y territorialmente nuestro país, ni es la que tenemos ni es, como debería serlo, objeto de atención prioritaria y de consenso en los programas políticos tanto de la derecha como de la izquierda. Para la derecha, debería serlo porque la escuela pública es un instrumento esencial para la vertebración territorial y la perdurabilidad de la identidad nacional, y también porque una derecha inteligente debe ser sensible a los efectos negativos a largo plazo de una escuela que no integre ni social ni culturalmente. Para la izquierda debe serlo porque, siendo sensible a los valores de vertebración territorial y nacional, lo es más a los valores de integración social y cultural.

La escuela pública no goza en nuestro país de todo el aprecio, impulso, presencia y calidad que debería tener. Aunque la escuela pública ha aparecido siempre citada en los programas electorales de la izquierda, cómo no, no ha sido objeto en las décadas de crecimiento económico de las inversiones necesarias. El país ha visto mejoras espectaculares en su red viaria, en alta velocidad, en aeropuertos, auditorios y museos, mientras mantenía una red de centros públicos, en la que todavía los mejores edificios son los construidos antes del franquismo. Las reformas legales del sistema educativo han tenido prioridad sobre la mejora de las instalaciones y dotaciones de la escuela pública.

Si la izquierda no ha prestado atención prioritaria a la escuela pública, todavía lo ha hecho menos una derecha que, como la española, no es nada laica y sí muy confesional, y que por tradición y vocación, ha apoyado siempre a la escuela privada confesional entre otras razones porque también ha recibido y recibe el apoyo de esa escuela. Se trata de una derecha que presume de ser muy nacionalista y española pero que carece de sensibilidad para vertebrar a través de la escuela pública la extensión y consolidación de lo mejor que pueda estar aparejado al sentimiento de la identidad nacional española.

La escuela pública vive, por otra parte, en una situación de desequilibrio con la escuela concertada, por lo que respecta a los porcentajes de escolarización del alumnado en una y

otra enseñanza, que parecía que permanecería estable tras la aplicación del régimen de conciertos de la LODE.

Existen, por supuesto, medidas para reparar los daños inferidos a la escuela pública y para mejorar su aprecio de forma que ésta pueda competir en condiciones de igualdad con la escuela concertada, medidas que se especifican en el siguiente apartado.

Antes será conveniente echar una mirada atrás para recordar las causas históricas de la fragilidad de la escuela pública en nuestro país, analizar sus deficiencias actuales e imputar responsabilidades por el estado de cosas al que se ha llegado.

## 2.2. UNA EXPLICACIÓN HISTÓRICA

Para empezar, hay una causa de carácter histórico. Por razones que se pueden encontrar en cualquier manual de historia y que se remontan a nuestro malhadado siglo XIX y a la mayor parte del siglo XX, España no se ha dotado de un sistema de educación pública al compás de los países no ya europeos sino occidentales. Este hecho sobre el que ya se ha insistido, es el determinante de la debilidad cuantitativa de nuestra escuela pública, es decir, de que la enseñanza privada ocupe en España un espacio que no tiene parangón en Europa más que en dos pequeños países, Bélgica y Holanda. Debilidad que llega al extremo tras la derrota de la segunda República y como consecuencia de las políticas educativas nacional-católicas, lo que se arrastrará hasta la Ley General de Educación de 1970. Hacer, brevemente, un recorrido por la historia de nuestra escuela pública puede ser esclarecedor.

La modernidad política que alumbró la Revolución Francesa se abrió paso entre nosotros gracias a la Constitución de 1812. Sin embargo, la revolución liberal que se produjo en Cádiz fue una revolución incompleta en muchos aspectos, fruto de la debilidad real con que el incipiente liberalismo acometió esta transformación. Los liberales de la primera hora, para llevar a puerto la revolución liberal, apelaron al espíritu de pacto, en un noble intento por conciliar revolución y tradición, modernidad y antiguo régimen. Ahora bien, fue justamente ese espíritu de pacto el que explica el peso desmedido de la religión católica en el proceso de elaboración de la primera Constitución española y en la formación del Estado liberal. Como es sabido, la principal concesión a la tradición, representada aquí por la jerarquía católica española, fue el artículo 12 de la Constitución gaditana, que no solo afirmaba que la religión católica era la única verdadera, sino también que la nación la protegería prohibiendo el ejercicio de cualquier otra. Este precepto hería de muerte uno de los dogmas del pensamiento liberal, el de la libertad de conciencia y de cultos.

Es preciso tener en cuenta este contexto para comprender cómo la escuela pública nació en España como una escuela confesional en la que durante todo el siglo XIX se explicará el catecismo de manera obligatoria, al mismo tiempo que predominará en la educación secundaria la enseñanza de la religión católica, con carácter obligatorio también.

Paralelamente, por razones de clase fundamentalmente, la escuela pública será durante todo ese siglo la “escuela de los pobres”. Esta escuela, financiada por unos ayuntamientos muy escasos de recursos y alojada en lugares que hoy nos parecen inverosímiles -graneros, cuadras, chamizos, miserables locales alquilados e inadecuados-, conservará durante todo el siglo XIX su carácter de escuela subsidiaria respecto de la privada. Las clases medias y superiores de la sociedad española se educarán en los centros privados de las congregaciones religiosas, que obviamente serán de pago e ineludiblemente confesionales.

El impacto que supuso en España la derrota y pérdida de las últimas colonias del imperio, el famoso 98, avivó la conciencia de que era necesario un cambio en la educación pública. La crisis del 98 potenció el movimiento regeneracionista que hizo de la educación una de las palancas del progreso. El liberalismo progresista trató de transformar la escuela de los pobres en una escuela nacional que albergara a toda la población -ricos y pobres-, una escuela nacional que promoviera una educación integral y enciclopédica, que dispusiera de un amplio periodo de escolarización -en 1901 se duplica la escolaridad obligatoria pasando de tres a seis años de duración- y que se instalase en edificios modernos construidos específicamente para ello. En 1910 las escuelas públicas pasaron a denominarse “escuelas nacionales de enseñanza primaria”.

Los dos partidos dinásticos que gobernaban España aceptaron el reto de la escuela nacional, pero la entendieron de distinto modo (solo coincidieron en los escasos recursos públicos asignados). Los conservadores quisieron ver en ella el molde para vaciar allí lo que constituía la esencia española, esto es, los valores tradicionales -entre los que destacaba la religión católica- que constituían el “genio” de la nación española: escuela nacional era igual a escuela católica. Por el contrario, los liberales tomaron como modelo la escuela laica de la III República francesa y la “escuela común” estadounidense que, como un crisol, fundía las diferencias de clase, de religión y de lengua para dar a luz una nueva conciencia nacional. Esta última concepción preludiaba lo que pocos años después iba a ser la “escuela de todos”, “la escuela unificada”, concepto introducido en España en la segunda década del siglo XX. Aparece ahora sistemáticamente diseñada una escuela pública cuyo objetivo es la igualdad ante la instrucción, con independencia del sexo, adscripción de clase o confesión religiosa, y la convergencia de todas las instituciones educativas en una escuela que, siendo básica y común a toda la población escolar, educara desde los primeros años hasta la universidad.

El modelo de escuela unificada -hoy hablamos de escuela comprensiva- sólo será abordado en el proyecto de la II República y, en el último tercio del siglo XX, por la restauración democrática. Había otro factor que también caracterizaba el periodo republicano: por vez primera en España la escuela pública fue efectivamente laica. El contramodelo lo aportó pronto el franquismo: la escuela pública nacional- católica, esto es, radicalmente confesional, de clase, de niños y niñas separados, de instituciones educativas segregadas y, sobre todo en la enseñanza media, subsidiaria de la privada, confiada en su mayoría a diferentes órdenes religiosas.

En los últimos años del franquismo, se elaboró un nuevo proyecto desde el Colegio de Licenciados y Doctores que trataba de rescatar el carácter público de la escuela frente al estatismo de la escuela del franquismo. Se reivindicaba así, dentro del marco del movimiento de renovación pedagógica, una escuela que prestara un servicio público, cuya creación fuera objeto de una planificación democrática, gestionada democráticamente, unificada y que fuera el vehículo para la transmisión de contenidos de instrucción acordes con los avances de la ciencia y de la técnica modernas. Dicha escuela sería financiada con fondos públicos, a los que podría concurrir la escuela privada si coadyuvaba al servicio público de la educación. Esta fue la concepción que, en mayor o menor grado, inspiró la elaboración de la ley orgánica reguladora del Derecho a la Educación de 1985, la LOE, que implicaba un equilibrio entre el sector público y privado de la educación, equilibrio que se ha visto alterado a favor de la enseñanza concertada por diversas causas.

Una de ellas radica en un hecho sobre el que no se ha insistido bastante. La ampliación de la escolaridad obligatoria, tal como se plasmó en la LOGSE de 1990, implicó automáticamente la ampliación de la gratuidad en dos años en los centros concertados (de los 14 a los 16), lo que favoreció la permanencia en dichos centros de muchos alumnos y alumnas cuyas familias habían venido prefiriendo que sus hijos pasasen a cursar el bachillerato en los institutos públicos gratuitos.

Otro hecho, tampoco aducido frecuentemente, es que la introducción de la educación comprensiva podía perjudicar gravemente a la educación pública si no concurrían dos circunstancias que lamentablemente no se produjeron y que se arrastran hasta hoy. La primera, que se dotase a los centros públicos de los recursos necesarios para hacer frente a un reto de tal magnitud como el que les planteaba la implantación de la educación comprensiva. La segunda, que se eximiese a los centros concertados de tener que afrontar el mismo reto al permitirles una selección de un alumnado cuya educación comprensiva no ofrecía ningún problema. Hay que recordar aquí que una de las razones por las que enseñanza concertada aceptó la LOGSE, a pesar de ser una ley de carácter manifiestamente socialdemócrata, fue porque valoraron de ella, de una parte, el que se les ampliase dos años de educación obligatoria gratuita y, de la otra, que dado el tipo de alumnado de sus centros y sus posibilidades de selección del mismo, no tendrían ninguna dificultad para aplicar en sus centros la educación comprensiva.

### 2.3. CARENCIAS ACTUALES: RAZONES OBJETIVAS Y SUBJETIVAS

Abordar la relación de las deficiencias en la prestación de un servicio público tan complejo como la educación es complicado. Las apreciaciones pueden ser muy distintas dependiendo de que provengan del profesorado, del alumnado, de las familias, de las autoridades educativas o de la sociedad civil (patronales y sindicatos).

En este documento se ha optado por analizar las carencias de la escuela pública tal como las aprecian las familias en el momento de la elección de centro escolar para sus hijos. Algo que permite objetivar las razones por las que algunos padres eligen la escuela concertada en lugar

de la escuela pública. Si se parte, como método de trabajo de las preferencias manifestadas por los padres, parece que analizar y desglosar las razones de esas preferencias puede servir de guía para abordar cualquier programa de promoción y reivindicación de la escuela pública. Máxime cuando la escuela pública es capaz de ofrecer un servicio de calidad cuando es atendida como se merece, como ocurre en diversas Comunidades Autónomas.

Las razones que aducen las familias para optar por la escuela concertada son muy variadas, unas se manifiestan de forma explícita y otras, las relacionadas, por ejemplo, con el estatus social, se disimulan o se ocultan. Clasificarlas por su naturaleza es complicado, lo que no exime de la obligación de intentarlo.

En un primer apartado se destacan aquellas que se fundan en apreciaciones concretas y fundamentadas, derivadas de la comparación de los servicios ofrecidos en los centros concertados y en los públicos, entre las que se pueden incluir las siguientes:

- La primera razón es que la enseñanza concertada, cuyos centros integran, por lo común, varios niveles educativos: infantil, primaria y secundaria, asegura la continuidad de los alumnos en el mismo centro. En este caso las familias pueden desentenderse del problema de pasar por sucesivos procesos de inscripción, de la infantil a la primaria, y de esta a la secundaria.
- Los centros concertados ofrecen unos horarios escolares para los niveles de educación primaria y secundaria que se caracterizan por una homogeneidad que facilita a las familias, con hijos en distintos niveles educativos, horarios iguales de comienzo y fin de la jornada escolar. Asimismo, ofrecen una ampliación de una hora de la jornada escolar en la educación primaria y una jornada partida en la educación secundaria, aspectos que las familias consideran que se adaptan mejor a las necesidades de los alumnos y alumnas.
- La oferta generalizada de comedor escolar en la enseñanza concertada no se extiende en la pública a la educación secundaria, por la razón aludida anteriormente de la jornada continuada, por lo que en los centros públicos no sólo no se atiende esa demanda sino que se obliga al alumnado a un horario lectivo antipedagógico y a un horario de comidas inadecuado para su edad.
- La oferta de transporte escolar, generalizada en los centros concertados, es casi inexistente -salvo en zonas rurales- en la escuela pública.
- La enseñanza concertada satisface la demanda de actividades complementarias, muy solicitada entre poblaciones sobre todo urbanas y de clase media, por las que están dispuestos a pagar, máxime teniendo en cuenta que el núcleo básico de la enseñanza es gratuito gracias a los conciertos. Frente a esta oferta de los centros concertados, los centros públicos sólo ofrecen actividades complementarias si cuentan con el apoyo y la financiación municipal o son realizadas por las asociaciones de los padres y madres de alumnos.

- Por lo que se refiere a los edificios e instalaciones de los centros escolares, en la enseñanza concertada los centros de las grandes y tradicionales congregaciones religiosas suelen tener excelentes condiciones. Respecto de la enseñanza pública, los centros más antiguos son curiosamente los que tienen mejores edificios (los tradicionales institutos de enseñanza media de las grandes ciudades, que han sido rehabilitados en muchos casos). El resto, construido casi siempre por razones de urgencia para atender a una población escolar espectacularmente creciente desde el boom demográfico de los años 60, la concentración de la población en las grandes ciudades y el aumento continuado de los años de escolarización obligatoria, ofrece un panorama diverso, desde centros dignos a otros, que si bien no pueden calificarse como pobres, no pasan de austeros, persistiendo todavía aulas prefabricadas y habiéndose perdido espacios comunes en otros (salas de usos polivalentes, bibliotecas o salones de actos) para incrementar el número de aulas.

Hay casos excepcionales a favor de la enseñanza pública que procede citar porque ejemplifican un modelo óptimo de escuela pública, como es la Red Pública de escuelas infantiles creada en la Comunidad de Madrid a mediados de los años 80 por un gobierno socialista, que tiene una gran demanda social, en la que uno de los factores que intervienen, aparte de contar con excelentes profesionales, es la calidad de sus edificios, instalaciones y dotaciones.

En cualquier caso hay algo evidente: las inversiones públicas en instalaciones y dotaciones para los centros públicos no tienen nada que ver con las que se han realizado en nuestro país para la modernización de otros servicios públicos. Nada tienen que ver, como se ha indicado anteriormente, la red de autovías y autopistas o la de los trenes de alta velocidad o la pujanza en la construcción pública de establecimientos de alto prestigio como auditorios, centros culturales, museos o centros de exposiciones, con la pobreza generalizada de la red de centros. La red de centros públicos no es precisamente el buque insignia de los servicios públicos de nuestro país.

En un segundo apartado se exponen aquellas razones que se fundamentan en percepciones subjetivas sobre la oferta educativa de unos y otros centros, referidas al alumnado, a la organización de los centros y al profesorado. Percepciones que aunque no se correspondan con la realidad no dejan de ser decisivas a la hora de elegir centro.

Referidas al alumnado:

- Aunque en la mayoría de los centros públicos actualmente se ejercen con rigor las funciones de control de ausencias, disciplina y tutoría, existe la percepción de que los alumnos y alumnas de los centros concertados están sujetos a un mayor grado de disciplina y de control de ausencias que el que tienen los alumnos de los centros públicos, y que las funciones de tutoría se ejercen con mayor entrega en la enseñanza concertada que en la pública. Probablemente esta percepción se deba a que en muchos centros concertados se ejercitan estas funciones como una cuestión de imagen, con la vista puesta más en las familias que en los alumnos.

- Una segunda percepción de las familias en cuanto al alumnado es la de que sus hijos obtendrán más beneficios de la educación cuanto mayor sea el nivel social de los alumnos con los que convivan. Como la mayor parte de los centros concertados religiosos fueron creados con la finalidad de educar a las clases privilegiadas de la sociedad, y siguen en el mismo empeño, atraen lógicamente al tipo de familias que pretende que sus hijos accedan a un mejor status mediante las relaciones sociales.
- Complementaria a esa percepción es la de considerar como un hecho positivo para la educación de los hijos la asistencia a centros con alumnado homogéneo y de procedencia social y culturalmente alta. Y por el contrario, se estima que es negativa para sus hijos la convivencia con alumnos y alumnas de clases más bajas y que se agravaría cuando son inmigrantes o proceden de grupos sociales marginados. Cabría preguntar a estas familias si piensan que la incorporación futura de sus hijos en una sociedad diversa y plural se garantiza mejor mediante una educación en un medio homogéneo o en otro más heterogéneo.
- Para finalizar, existe la percepción de que los centros concertados ofrecen una enseñanza de mayor calidad, fundada en los datos estadísticos que muestran porcentajes inferiores de fracaso escolar en el alumnado de la enseñanza concertada en relación con el de la pública. Se trata, sin embargo de una percepción sólo en parte verdadera, amparada en la distribución del alumnado que ha favorecido la concentración en los centros concertados de la población escolar de mayor nivel económico, social y cultural. Porque los datos estadísticos muestran también que los resultados académicos en los centros públicos y concertados son similares cuando unos y otros centros escolarizan poblaciones de similar nivel económico, social y cultural, de lo que se infiere que es la concentración en los centros escolares concertados de la población de mayor nivel la que les permite obtener mejores resultados y no su mayor calidad. Por el contrario los datos estadísticos revelan que el alumnado en los centros públicos incrementa su rendimiento académico por encima de lo esperado por su nivel social de procedencia.

#### Respecto a la organización de los centros:

- Muy relacionada con la percepción del mayor control del alumnado, examinada anteriormente, y del mayor control sobre el profesorado, al que se hará referencia más adelante, está la de que en los centros escolares concertados la función directiva es ejercida con mayor autoridad y eficacia y ejerce sus funciones con un mayor grado de continuidad que en los centros públicos.
- La existencia de un ideario de centro frecuentemente religioso, y su acatamiento sin fisuras por parte de profesores, familias y alumnos en los centros concertados, ofrece, por otra parte, una imagen de mayor coherencia.
- La neutralidad ideológica de los centros públicos y la pluralidad de la comunidad escolar, padres, profesores y alumnos, no es contemplada por las familias como un valor. Sin

embargo muchas de esas familias sí consideran positivamente la pluralidad y diversidad de la sociedad.

Frente a estas percepciones, debe tenerse en cuenta que para que los niños y jóvenes se integren críticamente en la sociedad compleja de la que ya forman parte, los idearios plurales abiertos, siempre que se combinen con un proyecto educativo de centro y un equipo docente cohesionado, ofrecen más ventajas educativas que los idearios singulares cerrados.

Respecto al profesorado:

- La percepción más frecuente es la de que el profesorado de la enseñanza concertada está sujeto a un mayor control de ausencias y a una mayor vigilancia sobre las funciones que debe ejercitar, gracias al carácter empresarial de los centros concertados y a que la contratación laboral deja más inermes a los profesores de la privada frente a los patronos que a los profesores de la enseñanza pública frente a la Administración. A ello contribuyen los períodos de prueba y la posibilidad de despido.
- Frente a esa percepción, se achaca a una parte del profesorado de los centros públicos falta de rigor en el cumplimiento de sus funciones como consecuencia de la falta de autoridad de la dirección de los centros públicos y de la ausencia de control efectivo por parte de la Administración educativa. Por el contrario, el profesorado de la educación pública goza de cierto prestigio, por muchas críticas que se hayan hecho al sistema de acceso por oposición a los cuerpos de funcionarios docentes, debido a que el carácter abierto y público de éste garantiza una selección objetiva y favorece la independencia y autonomía profesional del docente.

Antes estas percepciones es conveniente considerar que el profesorado de la privada está más sometido a la dirección del centro. Es, por tanto, más sensible a las directrices que le marcan y, por ello, los padres pueden percibirlo más homogéneo y más asequible a sus intereses. En cambio el profesorado de la pública es percibido como más autónomo y el claustro de profesores resultante más heterogéneo.

Esta percepción debe resaltarse porque manifiesta algunas de las debilidades y, al mismo tiempo, la fortaleza de la escuela pública. El posible peligro del pluralismo resultante, y como consecuencia la mayor autonomía para el alumno, se convierte en una extraordinaria ventaja cuando, como sucede cada vez con más frecuencia, las directivas de los centros públicos acentúan la relación con las familias sin perder los márgenes de libertad y autonomía de los alumnos a que se ha aludido. Hay menos control externo sobre la conducta del alumnado y de ese margen mayor de autonomía deriva una mayor responsabilidad sobre sus actos.

## 2.4. RESPONSABILIDADES

Las deficiencias de la escuela pública expresadas por las familias, y fundadas tanto en razones objetivas como en percepciones subjetivas, que deben ser tenidas en cuenta en cualquier caso, son las relacionadas anteriormente. Se trata ahora de analizar a quien, o quiénes,

corresponde, una vez delimitadas las causas históricas, la responsabilidad inmediata por el estado de cosas al que se ha llegado. Es un análisis que creemos necesario para abordar con eficacia la última parte de este documento: las actuaciones que procede tomar para reforzar la escuela pública.

La responsabilidad del deterioro de la escuela en algunas comunidades recae en primer lugar y sin ninguna duda en la política que se viene desarrollando para que la enseñanza pública deje de existir como referente de la educación de una ciudadanía libre, responsable y solidaria, y que los centros públicos que sobrevivan se limiten a asumir un papel subsidiario, prácticamente asistencial, como receptores del alumnado apartado de la enseñanza privada y concertada. Y no hay que ser muy pesimista para afirmar que los daños producidos serán de difícil reparación, salvo que se adopten las medidas necesarias para subsanarlos urgentemente.

Hay que señalar, también, que una parte de la responsabilidad recae en los Ayuntamientos que están siendo cómplices de estas políticas privatizadoras. Pero la responsabilidad de su deterioro no es exclusiva de los ámbitos autonómicos o municipales en que se adoptan esas políticas. Una no pequeña responsabilidad corresponde a los sucesivos gobiernos de la nación que no han sido capaces de impedir que la escuela pública se fuese deteriorando. En el plano material las instalaciones y equipamientos de muchos centros públicos no han mejorado en la medida que cabía esperar de un país que creció económicamente de manera significativa en estos años pasados.

En el terreno de los principios la aplicación que se ha venido haciendo del artículo 27 de la Constitución, en relación con los artículos 16, 20.1 y 44, ha comprometido seriamente, a juicio del Colectivo, el equilibrio de pesos y contrapesos constitucionales en relación con la enseñanza privada. Se ha pasado, en los últimos años, de un compromiso firme de los poderes públicos en la programación general de la enseñanza a una interpretación singular de esa obligación constitucional según la cual la programación ha de realizarse conforme al principio de libre elección de centro, por parte de los padres de los alumnos. La aplicación de ese principio que se viene haciendo en la práctica, y a la que ninguna autoridad parece querer poner coto, está conduciendo a la segregación de alumnos que venimos denunciando. En el día a día del trabajo escolar, la falta de apoyo al profesorado y a los equipos directivos de los centros en sus necesidades de adaptación, perfeccionamiento y resolución de problemas va acompañado, fatalmente, de una notable falta de rigor a la hora de exigir.

Alguna responsabilidad incumbe también a los agentes sociales implicados en la educación. Citaremos algunos aspectos preocupantes. Se aprecia, para empezar, una evidente desafección de la sociedad por los valores de neutralidad, autonomía responsable, participación, libertad de conciencia y de cátedra, curiosidad y rigor intelectual que nutren la escuela pública, y una deriva hacia formas de convivencia y valores alejados de aquellos. Se prefiere la escolarización de los hijos en centros más homogéneos; se valoran más el orden aparente, las notas, el refuerzo concreto de tales o cuales aprendizajes, el control externo del

comportamiento de los alumnos. Este tipo de reclamos ha pasado a convertirse en el núcleo de las propuestas de los centros privados, pero también públicos, para captar alumnos.

Hay, además, otros síntomas inquietantes. La participación de las familias y del profesorado se presentaba en la LODE como salvaguarda de las libertades individuales y de los derechos de padres, profesores y alumnos, y convertía a la comunidad escolar activa y responsable en coprotagonista de su propia acción educativa. Pues bien, la reticencia de los sectores – profesores, alumnos y padres- a implicarse activamente en los órganos de gobierno y participación (véanse los bajos índices de participación en las elecciones a consejos escolares de centro que reflejan los informes del Consejo Escolar del Estado) indica el desistimiento de muchos en la responsabilidades de control de la gestión de los centros y la tendencia a la resignación.

Finalmente, hay cierto malestar en el profesorado. Sin menospreciar la dificultad de los retos que les plantea la evolución de las mentalidades, comportamientos y expectativas del alumnado y de sus familias, así como el poco apoyo que reciben en términos de formación, estímulos y grado de exigencia por parte de las Administraciones de las que dependen, no cabe duda de que se produce un cierto ensimismamiento en los problemas menudos de disciplina y convivencia en una parte significativa del profesorado. Es preciso que el profesorado de la enseñanza pública sea consciente de su capacidad de liderazgo como colectivo en el que recae la gran responsabilidad de conducción de la escuela pública, para revitalizar los valores básicos que la conformaron. No solo le va en ello su realización como profesionales; del éxito de su tarea depende el de la propia escuela. Por eso tiene que ser apoyado, y también ser objeto de una mayor exigencia.

### 3. LA ESCUELA PÚBLICA QUE QUEREMOS

Lo ocurrido, lo que está ocurriendo y lo que puede ocurrir no puede ser más grave toda vez que afecta al presente y al futuro de nada menos que una institución como la escuela pública. En la España constitucional una comunidad autónoma puede disminuir drásticamente el número de centros públicos, emprender una política de fomento de la creación de centros privados con dinero público, encomendárselos a entidades religiosas conservadoras que separan o segregan a los alumnos de las alumnas, y concentrar la población inmigrante y con menor poder adquisitivo en las escuelas públicas, sin que el Gobierno de la nación ni se manifieste sobre el hecho ni adopte medidas para impedirlo.

Por dicha razón, las primeras medidas que se proponen tienen que ver con la cuestión esencial de la cantidad de escuela pública o, lo que es lo mismo, con la cuestión del equilibrio entre la escuela pública y concertada, así como la cuestión aparejada del sistema de admisión de alumnos en unos u otros centros.

El problema de la escuela pública no es sólo cuantitativo, en el sentido de que aquélla deba tener la presencia necesaria para cumplir sus funciones integradoras; es también cualitativo. No se trata de que haya mucha escuela pública y de que los alumnos no tengan más remedio

que acudir a ella, sino que sea una escuela de calidad, capaz de competir con los más prestigiosos de entre los centros concertados. Para alcanzar este fin se propone un conjunto de medidas.

### 3.1. CONSOLIDAR LA ESCUELA PÚBLICA: MEDIDAS A ADOPTAR

Como es sabido, la LODE fue una ley tan consensuada tácitamente que ha alcanzado más de 35 años de vigencia, incluidos los años de gobierno popular, si bien con modificaciones de uno y otro signo. Esta ley trató de resolver uno de los conflictos más enquistados de la Transición, el de la pervivencia, mediante el régimen de conciertos, de la amplia red de enseñanza privada que había crecido auspiciada por el nacional-catolicismo para llenar el vacío creado por la casi destrucción de la enseñanza pública. Una enseñanza pública que había comenzado un proceso de recuperación en la década de los 60 del pasado siglo, a fin de atender las necesidades de una población escolar creciente de un país en desarrollo.

La solución del conflicto, el régimen de conciertos que hacía posible la impartición de enseñanza gratuita en los niveles obligatorios a los centros privados, ha tenido muchos detractores entre los defensores a ultranza de la escuela pública, pero con todos sus defectos ha propiciado en nuestro país la paz escolar dado que la supresión de financiación pública a los centros privados en los niveles obligatorios habría conducido a la extinción de su inmensa mayoría. Esta solución no ha evitado, sin embargo, la aparición de nuevos problemas, ya que se están rompiendo las reglas de juego sobre las que se llegó al pacto escolar.

La principal regla era que, a partir del establecimiento del régimen de conciertos, los centros concertados existentes podrían aumentar sus alumnos y unidades escolares para atender la demanda de las familias, pero que la atención de las nuevas necesidades de escolarización se haría mediante la creación por el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, de centros públicos. Más aún se asumía que los centros privados de nueva creación pudiesen acceder al régimen de conciertos una vez que se hubiese probado, tras su apertura, su capacidad para atender nuevas demandas de escolarización, algo que harían, por supuesto, a su riesgo y ventura, y sin el compromiso con el centro de su concertación futura.

Esta regla que se infiere, aunque al parecer no de forma absolutamente clara, de la lectura de los artículos 17, 23, 27 y 28 de la LODE, está siendo infringida impunemente en algunas Comunidades Autónomas, y podría ser infringida en el resto de las comunidades, por el procedimiento de atender a las nuevas necesidades de escolarización mediante la cesión de suelo público a una entidad particular que construye un centro privado, posteriormente concertado, así como mediante la construcción de centros públicos cuya gestión se encomienda a una entidad privada.

La alteración de la situación de equilibrio cuantitativo entre la escuela pública y la concertada conseguida como consecuencia de la LODE es intolerable porque permite vislumbrar un futuro en el que la escuela pública pueda ser convertida en residual y destinada a las clases sociales

más desfavorecidas y marginales. Pero, sobre todo, que el espacio plural apto para acoger a todos y educarlos en la convivencia de credos, clases e ideologías se sustituya por un mosaico de centros con proyectos educativos uniformes que singularicen y aislen a los escolares en guetos poco acordes con la pluralidad de nuestra sociedad.

Por todo ello es necesario:

- Preservar el carácter público de la red de centros transferidos a las Comunidades Autónomas.
- Prohibir que por vía directa o indirecta se privaticen, en todo o en parte, los centros públicos.
- Exigir que los créditos destinados a inversiones para la creación de nuevos centros docentes, con el correspondiente suelo público, se utilicen exclusivamente para la creación de centros docentes públicos.
- Limitar los conciertos de los niveles educativos no obligatorios en tanto no esté satisfecha la calidad media suficiente de los centros públicos y concertados de los niveles obligatorios.
- Declarar el carácter prioritario de la red de centros públicos y el carácter subsidiario de la red de centros privados concertados, por atender aquellos a necesidades de carácter general.
- Realizar, en todo caso, la programación de la red de centros sostenidos con fondos públicos con la participación y consulta de la comunidad educativa a través de los consejos escolares municipales y autonómicos.

Un conjunto de medidas que deberá ser aplicado con carácter inmediato también a la escuela infantil. Los niños tienen derecho, en la undécima potencia económica del mundo, a estar atendidos en escuelas infantiles modélicas. La financiación del Estado a las Comunidades Autónomas para la ampliación de plazas infantiles debe estar condicionada a la creación de escuelas públicas de homogénea calidad, comparables a las mejores de España y de nuestro entorno europeo.

Debe respetarse la regla de juego consistente en que la red de centros concertados concorra con la red de centros públicos para la prestación del servicio público de la educación en condiciones de igualdad y gratuidad. En contraprestación a la percepción de financiación pública, la enseñanza concertada debe someterse al cumplimiento de un conjunto de normas de las que a los efectos que aquí interesan la más importante es la concerniente a la admisión de alumnos. Las familias podrían optar por la escuela pública o por la concertada libremente y en condiciones de igualdad regulándose los casos de exceso de solicitudes sobre las plazas ofrecidas por un reglamento de admisión.

Esta concurrencia, que se suponía tenía que ser leal entre centros públicos y concertados, empezó a dejar de serlo ya desde el inicio del régimen de concertados hasta terminar convirtiéndose en competencia desleal. La enseñanza concertada ha venido presionando por todos los medios y con las más diversas excusas, de las que la más esgrimida ha sido, y todavía lo es, la insuficiencia de la financiación recibida, para infringir las normas de la gratuidad y para seleccionar al alumnado al que tradicionalmente ha venido educando, el de clase media o alta con buen nivel cultural. Salvo en una meritoria minoría de centros concertados, el resto de los alumnos, y no digamos los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, son indeseados.

Ésa forma de actuar de los centros concertados, que ha venido siendo objeto de denuncias sistemáticas por parte de la comunidad escolar, ha sido tolerada de hecho por todas las autoridades educativas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, sin demasiados matices entre izquierda y derecha.

En todas las zonas en las que hay concurrencia de centros públicos y centros concertados, es decir en las ciudades con mayor nivel de renta, la población escolar de menor nivel económico, social o cultural es concentrada (no es que se concentre) en los centros públicos. Esta circunstancia tiene unos efectos devastadores sobre la integración en nuestra sociedad de los alumnos de origen extranjero. Algunos datos lo revelan meridianamente. Un 30% de estos alumnos estaban escolarizados en centros en que los alumnos extranjeros eran mayoría. Este fenómeno que favorece la huida de alumnos de la escuela pública, y la concentración, cada año más llamativa, de los alumnos migrantes en determinados centros, que en muchas ocasiones no disponen de los recursos humanos y materiales necesarios para afrontar con garantía el proceso de integración, llegando en algunos casos a constituir un reducto en el que el alumno "integrado" es el español perteneciente a un nivel medio. La única solución razonable es establecer mecanismos de admisión para que los centros concertados concurren a la prestación del servicio público de la educación, asumiendo su parte de responsabilidad en la atención a toda la población escolar, algo que exigiría no sólo un nuevo régimen de admisión de alumnos sino un compromiso de lealtad por parte de la enseñanza concertada.

### 3.2. OTRAS MEDIDAS NECESARIAS

La escuela pública no se puede justificar sólo porque cumpla las funciones de integración social, cultural y territorial que se le han encomendado. La escuela, toda escuela, sea pública o privada, debe cumplir también las funciones esenciales de desarrollo de la personalidad de los alumnos y alumnas, de transmisión del conocimiento y de preparación para la vida activa, fines cuyo desempeño exige una escuela de calidad.

Un programa para la mejora de la escuela pública no se puede limitar a exigir de esta escuela que sea integradora. Una escuela simplemente integradora será una pésima escuela si carece de los medios necesarios para ser una escuela de calidad. Más aún, necesitará más medios para ser una escuela de calidad que una escuela privada que seleccione su alumnado entre

una población de nivel socioeconómico alto o medio, y culturalmente homogéneo. Impartir enseñanza de calidad en uno de los conocidos centros de elite, religiosos o no, carece de mérito. El mérito está en conseguirlo en el resto de los centros, es decir en la inmensa mayoría de los centros públicos y en una minoría de centros privados concertados.

Las familias quieren la mejor educación para sus hijos y desde ese punto de vista hay que admitir que hagan caso omiso de la "función social" de la escuela pública, si ésta les ofrece menos servicios que la escuela concertada.

Si se conviene, sin embargo, en que la centralidad de la escuela pública es un bien público necesario para el presente y para el futuro de nuestro país habrá que adaptar un conjunto de medidas para que ésta ofrezca un servicio público que responda a las demandas sociales.

Las medidas que a continuación se proponen son las que garantizan las preferencias de las familias a la hora de elegir centro escolar para sus hijos. Se trata, como se verá, de un conjunto de medidas que es a la vez ambicioso y delimitado. Ambicioso porque pretende que la escuela pública pueda competir en igualdad de condiciones con los mejores centros concertados, y delimitado porque no pretende abordar un programa de mejora de la calidad de la educación tratando todos sus diversos aspectos (profesorado, currículum, etc.), programa que, en su caso, debería estar dirigido, como sería lógico, tanto a la enseñanza pública como a la privada.

La adopción de las medidas que a continuación se proponen, referidas a los centros, a la admisión del alumnado y al profesorado, es el requisito previo indispensable para que se pueda hablar de calidad global en la escuela pública.

a) Respecto a los centros: organización, servicios que prestan y autonomía.

- Propiciar que algunos de los centros públicos de nueva creación sean centros integrados que comprendan todos los niveles escolares, desde la educación infantil al bachillerato inclusive.
- Las Administraciones educativas deben realizar un diagnóstico general de las instalaciones y dotaciones de todos los centros públicos a su cargo con el fin de determinar su estado y sus deficiencias. De este diagnóstico debería derivarse un plan sistemático de mejora de esas instalaciones y, en su caso, la remodelación o sustitución de aquellos centros que no respondan ya a las exigencias de una educación digna y de calidad.
- Los horarios escolares de los centros públicos de educación primaria y secundaria obligatoria, deberán configurarse teniendo en cuenta criterios pedagógicos y la adecuación a los horarios laborales de las familias. Reglamentariamente se determinará una franja horaria en la que se contemplen tanto las actividades lectivas como las complementarias.

- Si se entiende que las actividades complementarias contribuyen a dar a los alumnos un mayor sentimiento de identidad y pertenencia a la comunidad escolar, ya que un centro docente es algo más que una suma de clases lectivas, todos los centros públicos deberían garantizar actividades complementarias mediante el proyecto educativo del centro, debidamente coordinadas por el mismo centro y financiadas por las Administraciones educativas correspondientes.
- Asimismo se deberían impulsar desde el centro escolar planes de actividades complementarias de carácter deportivo y/o cultural a desarrollar fuera del horario escolar, en colaboración con los Ayuntamientos y con entidades sociales y culturales del entorno.
- En todos los centros debería haber servicio de comedor escolar gratuito. Asimismo debería haber transporte escolar, bien para atender la demanda de las familias, bien por necesidades de integración social o cultural, en cuyo caso tendría que ser gratuito.
- Es imprescindible que la escuela pública goce de un mayor grado de autonomía organizativa y pedagógica que le permita mayor flexibilidad para poder adaptarse a las diferentes realidades y problemáticas. Hay que tener en consideración que actualmente a la escuela no sólo se le exige que cumpla con una función académica, sino también que responda a las nuevas demandas sociales, para lo que necesita recursos suficientes y, en algún caso, la incorporación de nuevos perfiles profesionales.

b) Respecto a mejorar el sistema de admisión del alumnado para hacerlo más equitativo:

- Las Administraciones educativas están obligadas a controlar el cumplimiento de las normas de admisión de alumnos en todos los centros sostenidos con fondos públicos, con el fin de no permitir que los centros de titularidad pública asuman casi en exclusiva la carga de atención de los alumnos con mayores dificultades de aprendizaje, ya sea por cuestiones sociales, familiares o individuales.
- Para poder garantizar el equilibrio del alumnado con mayores dificultades de aprendizaje es necesario, además, reservar un número de plazas en todos los centros públicos y concertados de una misma zona de escolarización, plazas que deberán ser gestionadas por las comisiones de escolarización correspondientes.
- El baremo establecido para el proceso de admisión de alumnos deberá ser revisado teniendo en cuenta que dos de los principales apartados, el de proximidad y el de renta, que en su momento tuvieron sentido, han terminado contribuyendo a la desagregación social y cultural del alumnado de los niveles obligatorios.

c) Respecto al profesorado, equipos directivos e inspección educativa:

- Sabemos que del buen hacer de los equipos directivos depende en gran medida el buen funcionamiento de los centros. Por ello las Administraciones educativas deberían analizar los puntos fuertes y las debilidades del sistema actual con vistas a mejorar

sustancialmente los criterios de selección de los equipos directivos, así como delegar en ellos mayores competencias para ejercer eficazmente sus funciones y facilitarles una formación específica que les permita ejercer con competencia las funciones directivas y de organización escolar.

- Asimismo, deben desarrollar una nueva formación inicial y replantear la formación en ejercicio del profesorado para no correr el peligro de diluirse en actividades descontextualizadas.
- Exigir el cumplimiento de sus funciones a todo el profesorado. La falta de control y exigencia, como puso de relieve el informe THALIS de la OCDE, desmotiva profundamente a los profesores. La desidia a la hora de sancionar y de reconocer las conductas irresponsables y la labor entregada y responsable son percibidas como una afrenta más, un indicador de lo poco que importa a los responsables del servicio de la educación el cumplimiento riguroso de sus obligaciones. Todo ello debe tener una traducción estricta en los criterios retributivos y de promoción.
- Las Administraciones educativas tienen la obligación de evaluar y supervisar el funcionamiento de los centros escolares reforzando los servicios de Inspección educativa, eliminando de sus tareas los aspectos meramente burocráticos que puedan ser realizados por otros funcionarios. Cuanta mayor autonomía se proporcione a los centros, la rendición de cuentas de los mismos deberá ser más efectiva, a fin de velar por el buen uso de los fondos públicos que la sociedad aporta. Al mismo tiempo, la Inspección educativa y los organismos competentes (Instituto de Evaluación, etc.) deberán cumplir con sus funciones de asesoramiento a todos los miembros de la comunidad educativa.
- La Administración del Estado debería impulsar el desarrollo profesional del profesorado mediante la negociación con los sindicatos de un Estatuto de la función pública docente.

#### 4. CONCLUSIÓN: UN NUEVO PROYECTO PARA LA ESCUELA PÚBLICA

La escuela pública que queremos es, como se ha visto, una escuela que debe atender las necesidades de la sociedad española en los comienzos del siglo XXI. Una escuela que vertebral social, cultural y territorialmente a nuestro país, que sea objeto de atención prioritaria y de consenso en los programas políticos, tanto de la derecha como de la izquierda, asumiendo los nuevos retos que a lo público plantea este nuevo siglo. Para ello, la escuela pública tiene que poner en marcha un nuevo paradigma.

En consecuencia, queremos una escuela pública que sea:

##### a) **Integradora**

La función de integración social, quizás la más tradicional de la escuela pública, es imprescindible si no se quiere que la escuela reproduzca el modelo de estratificación social

contribuyendo a su consolidación e inamovilidad. La escuela pública tiene que ser una escuela interclasista, esto es, una escuela en la que convivan todas las clases o grupos sociales. Una sociedad que, como la española, sufre, de una parte, las tensiones aparejadas a un crecimiento económico que no contribuye a aminorar las diferencias sociales, y, de otra, las presiones culturales derivadas de unos movimientos migratorios de una intensidad inesperada, necesita de una escuela que sea integradora e inclusiva y ese papel sólo puede ser desempeñado por la escuela pública.

#### **b) Intercultural**

La función de integración intercultural responde a una nueva necesidad y a los retos que presenta una inmigración de dentro y de fuera de las fronteras europeas, una inmigración que ha alterado la composición de la población con una pluralidad de religiones, lenguas y etnias, haciendo de España, en un plazo de tiempo espectacularmente corto, un país multicultural. La integración social inclusiva, propia de la escuela pública, tiene que ser, además, intercultural.

#### **c) Interterritorial**

La función de integración interterritorial y europea de la escuela pública responde a la necesidad de mantener los lazos de cohesión, solidaridad y de identidad nacional en un país que ha pasado por un proceso de descentralización que se ha desarrollado muy profundamente y a velocidad vertiginosa, a la vez que se integraba decididamente en Europa. La integración interterritorial y europea de la escuela pública facilitará la vertebración efectiva del sistema educativo.

#### **d) Laica**

La función de laicidad de las escuelas públicas satisface la necesidad de que todos los alumnos, tanto españoles como inmigrantes, sea cual sea su creencia religiosa, lengua, etnia o cultura, puedan encontrar en la escuela pública su casa común, el lugar donde se construye sobre lo que los une, dejando de lado lo que los separa. Queremos una escuela laica que sea garante de neutralidad y tolerancia, que respete positivamente la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y las opciones ideológicas, políticas y morales de los alumnos, de sus familias, de los profesores y de los demás trabajadores de los centros. Una escuela que acepte el hecho del pluralismo religioso, filosófico, ideológico, político y moral de la sociedad, que rechace el proselitismo y el adoctrinamiento a favor de una religión particular, de un sistema filosófico, de una opción política, ideológica o moral.

#### **e) Participativa**

La escuela pública debe educar en la participación a todo el alumnado y promover la participación de las familias y del profesorado en la gestión democrática de la vida escolar, revitalizando los órganos colegiados de gobierno, y muy especialmente los consejos escolares de centro. Si no queremos para la sociedad del futuro una sociedad de consumidores, sino de

ciudadanos, hay que comenzar desde la escuela a educar para la participación. La escuela pública debe ser eminentemente participativa.

#### **f) Democrática**

La escuela pública tiene el deber de hacer frente a las tendencias disgregadoras e inculcar el sentimiento de pertenencia a una democracia deliberativa formando ciudadanos educados en la virtud cívica y preparando a los futuros ciudadanos para la sociedad del conocimiento, facilitando la igualdad de acceso a los bienes de una cultura cualificada y democrática. La escuela pública tiene que ser un modelo en la transmisión de los valores democráticos en los que se asienta la convivencia pacífica de todos los ciudadanos.

Una escuela pública participativa y democrática es la mejor escuela de educación para la ciudadanía. Una ciudadanía en la que se pueden y deben integrarse armónicamente la ciudadanía autonómica o de nacionalidad, la española, la europea y la mundial. La escuela pública debe facilitar la formación de identidades complejas o múltiples en sociedades cada vez más globalizadas.

Estas funciones de la escuela pública sobre las que se funda el presente y futuro de la solidaridad y convivencia democrática de los españoles, no se satisfacen ni se pueden satisfacer por la escuela privada española, ni por tradición, ni por vocación. Las escuelas privadas no concertadas por la sencilla razón de que su ánimo de lucro, legítimo por otra parte, les impide ser interclasistas. La mayoría de las escuelas privadas concertadas porque tendrían que prescindir de cualquier tipo de ideario confesional para poder acoger a un alumnado cada vez más diverso. La gobernabilidad de un país estará tanto más asegurada cuanto mayor sea la integración social, cultural y religiosa de sus ciudadanos y el primer paso se consigue en la escuela pública.

Lo afirmado por el Colectivo Lorenzo Luzuriaga hace ya dieciséis años en la relatoría del Seminario organizado con el título "Estado, educación y escuela pública" sigue teniendo validez en la actualidad:

“Los sistemas educativos públicos bien podrían seguir siendo una palanca, en los Estados que decidan utilizarla, para reducir los riesgos de la creciente desigualdad y exclusión social, para favorecer el sentimiento de identidad colectiva múltiple, fomentar una lealtad plural a diversas comunidades que conviven en un mismo territorio, y promover la mezcla positiva de diversas culturas”.