

informes del mundo



Javier Restán
FONDAZIONE PER
LA SUSSIDIARIETÀ

EL SISTEMA EDUCATIVO, ÁMBITO PRIVILEGIADO PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

¿Qué es y qué no es la subsidiariedad?

Si hay ámbitos donde la aplicación del principio de subsidiariedad es de radical importancia es precisamente en todos aquellos servicios de interés público que afectan directamente a la persona y sus necesidades fundamentales, y entre ellos de modo muy especial la escuela obligatoria¹. Sin embargo, para hacer una correcta valoración de lo que supone esta afirmación conviene clarificar los dos sentidos que puede tener el llamado principio de subsidiariedad, dado que ha ido adquiriendo con el tiempo una riqueza de contenido que hoy nos obliga a adjetivarlo para poder entenderlo.

Hablamos por una parte de subsidiariedad vertical, que se refiere a la relación entre el Estado y los entes de la Administración que podemos llamar subestatales tales como regiones, municipios, cabildos, diputaciones... o las relaciones entre el Estado y los organismos supranacionales como es el caso de la Unión Europea. Según esta subsidiariedad vertical y muy esquemáticamente, no debería asumir una responsabilidad la administración de mayor nivel si puede hacerlo la de menor nivel.

Por otro lado estaría la subsidiariedad horizontal, que hace referencia a la libertad y autonomía que debe asegurarse a las personas, asociaciones y comunidades por parte del Estado. Ambos son principios de extrema importancia, pero la subsidiariedad horizontal es un principio más radical, y de hecho el principio de subsidiariedad se formuló originalmente en los pri-

meros textos de la Doctrina Social de la Iglesia como una garantía de la libertad de los individuos y de la sociedad frente al Estado, y apoyo a la misma.

Es importante tener clara esta distinción, pues algún analista podría interpretar que en España estamos ante un caso de sistema educativo organizado según el principio de subsidiariedad, ya que las leyes establecen que la administración educativa es competencia de los gobiernos regionales y no del Estado central. Y eso es verdad solo en parte. Es cierto que en España el sistema educativo está muy descentralizado, pero no es tan claro que funcione el principio de subsidiariedad horizontal. Una cosa es la descentralización administrativa y política, y otra cosa bien distinta es que la libertad de las personas y de la sociedad resulte beneficiada por este tipo de organización. La realidad de la educación española es una muestra de cómo el principio de subsidiariedad vertical no basta para asegurar una mayor libertad. La descentralización administrativa produce a menudo nuevos centralismos de cuño local, que muchas veces son más pretenciosos y nocivos para la libertad que los del aparato del Estado central. La descentralización, cualquier tipo de "autonomismo", "federalismo" o "municipalismo", no puede ser un fin en sí mismo, sino solamente un medio para la construcción de una democracia más ligada a los intereses de la sociedad y más eficaz en el servicio público.

Paradójicamente en la opinión pública española se va abriendo paso en los últimos años la percepción de

(¹) Lo ha recordado el papa Benedicto XVI en su discurso anual al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede al pedir sin ambages a todos los gobiernos que promuevan "sistemas educativos que respeten el derecho primordial de las familias a decidir la educación de sus hijos, inspirándose en el principio de subsidiariedad, esencial para organizar una sociedad justa", Roma 10 de enero de 2011.

(2)
Pío XI, *Quadragesimo anno*, Roma 15 de mayo 1931, n. 80.

(3)
Especialmente en Benedicto XVI, *Caritas in veritate*, Roma 7 de julio 2009. Pero también en *Deus caritas est*, Roma 25 de diciembre 2005, n. 28: "Lo que se necesita no es un Estado que regule y controle todo, sino por el contrario un Estado que generosamente reconozca y sostenga, en la línea del principio de subsidiariedad, las iniciativas que surgen de las distintas fuerzas sociales y que unen espontaneidad y cercanía a las personas que necesitan ayuda".



que es necesaria una "recentralización" de las competencias educativas en el Estado. Tal vez porque no se entiende que se haya configurado un sistema educativo tan asimétrico que algunos hablan ya de 17 sistemas educativos en España, tantos como comunidades autónomas. O quizás se deba a que esta descentralización, en muchas Comunidades Autónomas, no ha ido ligada a un incremento real de libertad en la educación: libertad para elegir el tipo de educación que se desea para los hijos, libertad para crear nuevos centros educativos no estatales, la libertad elemental de elegir la lengua en la que se desea educar a los hijos en aquellas comunidades donde el español convive con otras lenguas oficiales. Si las instituciones subestatales se ponen como objetivo el control de la sociedad, casi mejor un centralismo donde el tirano esté más lejos...

Así pues, desde mi punto de vista, la cuestión no es la descentralización, es decir, el nivel de administración donde se ubiquen las responsabilidades, sino poner en el centro de la acción política, social y económica al sujeto humano, al individuo caracterizado por su libertad, su capacidad de iniciativa y de generar relaciones. Es a esta iniciativa de las personas a las que debe servir, alentar y sostener la acción del Estado

y de las instituciones políticas. En esto consiste el principio de subsidiariedad tal como se ha ido configurando en la teoría y la práctica social y política occidental: desde sus primeras formulaciones en el ámbito de la Doctrina de la Iglesia por parte de Pío XI en los años 30 del pasado siglo² hasta los últimos documentos y encíclicas de Benedicto XVI³, pasando por el pensamiento y la acción de los padres de la Unión Europea, Jean Monnet, Robert Schumann y Alcide De Gasperi, entre otros, hasta llegar a las últimas propuestas del Primer Ministro británico David Cameron en lo que ha llamado la *Big Society*, o la práctica del gobierno de Roberto Formigoni en Lombardía (Italia) que ha convertido el principio de subsidiariedad en el eje de toda su iniciativa política.

La administración pública, sea el que sea el nivel de la misma (Estado central, nivel regional o instituciones locales), debe ser subsidiaria de la iniciativa de las personas y de las comunidades que viven y operan en la sociedad. Pues bien, en la configuración de un sistema educativo en un país determinado, la aplicación de este principio de subsidiariedad horizontal es una cuestión vital.

Libertad de educación y subsidiariedad en España

La aprobación de la Constitución de 1978 fue un punto de inflexión en nuestra historia nacional, también en lo que se refiere al planteamiento jurídico de la cuestión educativa. El artículo 27 de la Constitución trató de armonizar libertad de educación y universalización de la enseñanza, dos principios en torno a los cuales había existido una gran controversia en la historia moderna de España. Este artículo, a pesar de seguir siendo fuente de controversia jurídica y política, después de más de 30 años de vigencia puede decirse que ha logrado encauzar suficientemente un tema tan delicado.

Fue el gobierno de la Unión de Centro Democrático quien efectuó la primera concreción de este artículo y de sus principios mediante la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980. Sin embargo, con la llegada del Partido Socialista al gobierno



de la nación en 1982, se paralizó la aplicación de esta ley que apenas pudo ensayarse y se emprendió la elaboración de una nueva ley, la LODE.

Estamos celebrando los 25 años de la aprobación de la LODE, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en julio de 1985. El fruto principal de esta ley socialista fue la fórmula llamada “concierto educativo”, que inicialmente contó con la oposición radical de la Iglesia y de la inmensa mayoría de la educación no estatal existente en aquel momento en España. Hoy esta palabra es parte de nuestro lenguaje corriente y hablar de “centro concertado” es sinónimo de un centro que no es del Estado y sin embargo está sostenido financieramente con fondos públicos. La LODE estableció que la educación en España podía ser impartida por una triple red de centros: los de titularidad pública, los privados concertados y los privados sin ningún tipo de apoyo financiero por parte de la administración pública.

El concierto es básicamente un régimen de financiación pública para centros privados, que asegura que las enseñanzas obligatorias se imparten de forma gratuita. Para ello la administración establece un “módulo de concierto” que fija anualmente la financiación que debería cubrir los gastos de profesorado y

funcionamiento. La financiación pública lleva aparejada la obligación de rendición de cuentas, limitaciones en el proceso de admisión de alumnos y una capacidad limitada para la organización de las enseñanzas, horarios y otros aspectos. Como factor especialmente positivo hay que señalar que el concierto permite la existencia de un “ideario” del centro y por tanto que haya centros con “carácter propio” y diferenciado en torno al cual se articula el proceso educativo, siempre dentro de los límites de la Constitución española.

La LODE percibida inicialmente como una trampa para acabar con la libertad de educación en España, fue objeto de una gran batalla política y social que produjo movilizaciones sin precedentes contra el gobierno de Felipe González. La historia de su elaboración y de las negociaciones que en ese contexto se produjeron fueron un hito en la historia de la educación española. El resultado fue una ley que, pese a ser duramente criticada, ha permanecido invariable en términos básicos durante 25 años, siendo respetada por los gobiernos de centro derecha y modificada solo levemente por las leyes posteriores, desde la abortada LOCE (Ley Orgánica de Calidad de la Educación) del Partido Popular hasta la Ley Orgánica de Educación actualmente vigente.

Se puede discutir mucho al respecto, pero la LODE y los conciertos educativos han garantizado hasta nuestros días un suelo de libertad educativa en nuestro país no despreciable y actualmente el 29% de los alumnos escolarizados en etapas obligatorias de toda España estudian en centros concertados, según fuentes del Ministerio de Educación. Hoy las familias españolas tienen una alta valoración de la educación impartida en centros concertados y los titulares de estos centros (de los cuales hay entre un 70 y un 80% de ideario católico) son los primeros que ahora defienden a capa y espada esta fórmula mientras que la combatieron duramente en el momento en que se aprobó. Sin embargo, esto no quiere decir que la LODE sea una ley inspirada en el principio de subsidiariedad tal como lo hemos descrito anteriormente. No se trata de una ley concebida para la promoción de la iniciativa social en la educación, sino para dar una salida a toda

una red enorme de centros educativos no estatales, la mayoría católicos, que ya existían en ese momento, y en un contexto en que el Estado no podía garantizar de ninguna forma la universalización de las enseñanzas que declaraba como principio inexcusable. En este sentido, aunque la realidad luego haya ido por otro lado, la intención del ministro socialista José María Maravall y su equipo fue la de congelar la red de centros privados, crear unas normas que los mantuviesen bajo el control de la administración e incluso se aspiraba a su progresiva asimilación en la red pública.

En cualquier caso, la filosofía de la LODE y su aplicación siempre ha sobreentendido que la iniciativa social en la educación debía ser subsidiaria de la iniciativa del Estado. Exactamente lo contrario del auténtico principio de subsidiariedad, tal como hemos explicado en el primer apartado de este artículo.



Así pues, los conciertos educativos fueron el consenso posible en una España gobernada por un Partido Socialista que, no lo olvidemos, llevaba todavía en su ADN la idea de una escuela “pública, única, laica y autogestionaria”. Y por tanto hay que reconocer que en aquel momento, por parte de los gobernantes socialistas se hizo un esfuerzo de pragmatismo y flexibilidad que ha permitido que tengamos una ley que, pese a sus numerosas debilidades, no ha sido prácticamente modificada por la legislación posterior de uno u otro signo. Pero eso no nos debe engañar en el sentido de llevarnos a pensar que la LODE es una buena ley que garantiza una libertad de educación verdadera y la aplicación del principio de subsidiariedad horizontal en el sistema educativo.

Un ejemplo: la Comunidad de Madrid

En cualquier caso, más allá de las intenciones del legislador, también es cierto que la LODE y la actual Ley Orgánica de Educación (LOE) permiten un margen de actuación a las administraciones, limitado pero real, para que, si lo quieren, puedan actuar según el principio de subsidiariedad. Pongamos un ejemplo: en la Comunidad de Madrid, con más de 6 millones de habitantes, un incremento de alrededor de 200.000 nuevos alumnos en los últimos 10 años y una enorme movilidad de la población, la programación de la red de centros educativos ha sido una de las tareas más urgentes y delicadas que ha sido necesario afrontar. Hasta la llegada al gobierno de la presidenta Esperanza Aguirre la expansión de la red de centros era bastante simple: si se detectaban nuevas exigencias de creación de puestos escolares se procedía a la construcción de centros docentes públicos. Y este dogma era asumido con tranquilidad por todos. También por las organizaciones de la enseñanza concertada, que parecían contentarse con defender su propio territorio.

Cuando Aguirre llega al Gobierno este esquema cambia y la programación de la red de educación empieza a plantearse según nuevos principios:

- Escuchar lo que desean las familias madrileñas a la hora de hacer la programación de la red escolar.

- Favorecer una red plural con centros públicos, privados y concertados de forma que se potencie la diferencia y asegurando que las familias puedan tener el máximo de opciones para elegir centro educativo.
- Reconocer y potenciar la iniciativa social y privada en el ámbito educativo.
- Incrementar la calidad de la red de centros de titularidad pública.

En la práctica, y centrándonos en el argumento de este artículo, esta política ha supuesto una fuerte dinámica de libertad educativa. En primer lugar ha supuesto un *impulso a la creación de nuevos centros concertados*. Para ello se ha puesto en marcha un innovador procedimiento que consiste en la convocatoria de concursos públicos para la puesta en marcha de nuevos centros concertados en aquellos lugares donde se necesita ampliar la oferta educativa. Para ello, se llega previamente a un acuerdo con un Ayuntamiento, el cual cede un terreno adecuado para este fin. En los concursos se valora ante todo el proyecto educativo, su capacidad de innovación, la atención a los alumnos con mayores necesidades, la oferta de idiomas, su plan de convivencia...

En los más de 50 concursos convocados, han participado casi 200 entidades distintas, lo cual da una idea de la expectación que este sistema ha generado entre la iniciativa social (cooperativas, instituciones religiosas, entidades privadas de larga experiencia educativa, fundaciones...). Como se ha dicho más arriba el objetivo ha sido configurar una red escolar muy plural, que compagine de forma complementaria la existencia de centros de titularidad pública y privada, que fomente la responsabilidad de la sociedad civil y que ofrezca mayores posibilidades de elección a las familias.

Esta política ha hecho que la Comunidad de Madrid haya visto incrementada su número de centros de iniciativa social y privada frente al absoluto estancamiento de este tipo de oferta en otras comunidades autónomas. Un análisis independiente que se realiza desde hace varios años sobre indicadores de libertad de educación sitúa a la Comunidad de Madrid en el máximo nivel de libertad de educación en nuestro país.

Pero para favorecer la implicación de la sociedad en la tarea educativa e incrementar las posibilidades de elegir para las familias, la Comunidad de Madrid no se ha limitado a la ampliación de la red de centros concertados. La Comunidad de Madrid es la región de España con un índice más alto de escolarización en centros privados no concertados: alrededor del 16% del alumnado total. Para este sector el gobierno Aguirre ha puesto en marcha, por primera vez en España, una *política de desgravación fiscal para alumnos escolarizados en centros privados*. Se trata de una fórmula de ayuda indirecta a la familia y un modo de apoyar la existencia de una red completamente independiente de la Administración del Estado a excepción de las enseñanzas mínimas fijadas por la normativa básica. Es un principio de ayuda a las familias que deciden escolarizar a sus hijos en centros privados, para paliar la situación de "doble pago" a que se ven sometidas, por vía de impuestos y por vía de matrícula de escolarización.

Por fin, hay que señalar como fórmula realmente innovadora de subsidiariedad la implantación del cheque escolar para la primera etapa de educación infantil, de 0 a 3 años, una etapa educativa no obligatoria. Se trata de una experiencia de gran éxito que está permitiendo una financiación directa a la familia en esta etapa escolar donde la conciliación de la vida laboral y familiar resulta tan importante.

Así pues, una política donde se considera la iniciativa social y privada para la expansión de la red escolar sostenida con fondos públicos (nuevos centros concertados), una política de desgravación fiscal creciente para familias que escogen centros privados sin financiación pública y finalmente la implantación del cheque escolar en educación infantil, definen una política que se mueve según el principio de subsidiariedad.

Algunas conclusiones. Horizontes ambiciosos y objetivos realistas

El principio de subsidiariedad puede articularse de muchas maneras, dependiendo de los contextos jurídicos y de la propia historia de un país. En España contamos con una base positiva de libertad de educa-



ción que se ha consolidado desde la aprobación de nuestra Constitución y el desarrollo del artículo 27 de la misma. Sin embargo, el camino que queda por recorrer en España para que el sistema educativo se organice según el principio de subsidiariedad es muy largo y cuenta con muchos enemigos. A continuación apunto algunos aspectos sobre los que conviene reflexionar y actuar si queremos orientarnos hacia una política educativa entendida en términos de subsidiariedad.

■ *Cambiar la cultura política.* Domina nuestra cultura política un estatismo que abarca a toda la izquierda y a no poca derecha. Por eso, la primera cuestión es librar la batalla de las ideas, introduciendo en el debate educativo la cuestión de la subsidiariedad como factor clave del mismo. No es fácil que se asimile en España la idea de la Administración como subsidiaria de la iniciativa de la sociedad. Ni siquiera es una idea hecha propia por la propia sociedad civil. Evidentemente esta mentalidad está ligada a una cierta concepción del Estado de bienestar que es necesario replantear profundamente, y no solo por la existencia de una crisis galopante que hace inviable el sistema asistencialista y sobredimensionado que hemos ido construyendo

hasta ahora, sino como exigencia de una sociedad más libre y responsable, menos tutelada.

■ *Una valoración crítica del régimen de conciertos educativos.* La libertad de educación y el apoyo a la iniciativa social en la educación se ha concretado históricamente en España en el llamado “régimen de conciertos educativos”. Ya hemos visto que la experiencia de estos años muestra que el sistema de conciertos es un éxito, pero está cargado de vicios. Es curioso que, en aquellas comunidades autónomas donde han gobernado de manera continuada las fuerzas políticas nacionalistas, que han tendido a un mayor control de la educación, ya no existe prácticamente educación privada no concertada. Tal vez este dato tenga que ver con el hecho de que el concierto supone un control político muy directo sobre los centros de iniciativa social. Y este es el problema de fondo: el concierto somete a la iniciativa privada a una continua intervención de la administración. Su grado de intensidad depende de la voluntad de los políticos que estén en el gobierno.

Esta intervención se convierte rápidamente en una intromisión en aspectos diversos de la vida de los centros. Un ejemplo, que tiene un carácter fundamentalmente simbólico, es el de la “educación diferenciada” para niños y niñas: varias comunidades autónomas han decidido que no conciertan centros escolares que se organicen según el modelo pedagógico de educación separada para niños y niñas. Este tipo de educación, que en Estados Unidos es defendido y sostenido por la administración Obama incluso en la red pública, en España es literalmente perseguido. Este hecho constituye una intromisión inaceptable por parte de la administración. Pero los tribunales han sentenciado que con la ley en la mano una administración educativa puede hacer lo que quiera al respecto. Es decir, los centros y las familias están sometidos a la arbitrariedad del poder político.

Por lo demás, más allá de intencionalidades políticas, el propio modelo de enseñanza concertada hace que toda la dinámica organizativa, laboral y financiera de los centros educativos tienda a la asimilación con la escuela pública, generando una dependencia respec-

to de la misma. No es el momento de explicar con detalle cómo se produce esta deriva, pero en cualquier caso, es exactamente la dirección opuesta a lo que conviene a un sistema libre y que se guía por el principio de subsidiariedad.

■ *Caminar hacia nuevas fórmulas.* Como hemos visto, en España el régimen de conciertos educativos es un modelo muy consolidado. El realismo más elemental nos debe llevar en primer lugar a explorar todas las posibilidades que ofrece la actual Ley Orgánica de Educación y los artículos vigentes de la LODE para avanzar hacia un sistema que se mueva en la línea de la libertad educativa y el principio de subsidiariedad. Un ejemplo es lo que ha realizado la Comunidad de Madrid, pero también varios intentos en esta dirección en la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia. Todo lo que se haga para favorecer la flexibilidad, la autonomía de los centros docentes y su independencia a todos los niveles, será positivo.

A partir de aquí, las opciones posibles son un ejercicio teórico, que no obstante conviene realizar para ir definiendo un horizonte hacia el que aproximarse. Inevitablemente hay que mirar las experiencias del Reino Unido, Suecia, Nueva Zelanda... Pero a la vista precisamente de la experiencia española con los conciertos educativos, cualquier fórmula que pueda in-

ventarse debe guiarse por el criterio de intervención mínima de la Administración, autonomía amplia a todos los niveles para el centro educativo y el “empoderamiento” cada vez mayor de las familias en todo lo que respecta a la educación de sus hijos. En la posguerra mundial Winston Churchill se negó a establecer siquiera un plan nacional de estudios, porque entendía que cualquier iniciativa del estado en esa dirección abocaría al totalitarismo. Tal vez habría que matizar esta posición en el contexto actual. Pero no mucho.

Factor fundamental para asegurar la independencia de la iniciativa social es la financiación. Por eso, el debate sobre el llamado “cheque escolar” sigue siendo importante. Las fórmulas de este tipo de cheque o bono escolar son muy distintas en Chile, Suecia o Nueva Zelanda, por ejemplo. Pero lo relevante es que la financiación esté ligada a la persona, pues con ello se evita que la ayuda pública se convierta en un modo de control y, potencialmente, de discriminación por parte del poder político. En esta dirección, también habrá que estar atentos a las lecciones que podamos extraer de las reformas educativas que el gobierno conservador británico está poniendo en marcha en especial las *Free Schools*, promovidas por entidades sin fines de lucro o grupos de familias.

