



Padres en Educación

RESOLUCIÓN DEL PLENARIO
DEL XVII CONGRESO NACIONAL



XVII CONGRESO NACIONAL **CONCAPA**
CÁCERES 2006

INTRODUCCIÓN

Las sociedades democráticas modernas están basadas en una serie de características que han sido asumidas mayoritariamente por el conjunto de sus miembros. Con independencia de opciones políticas, sociales, filosóficas o religiosas, casi todos los que forman parte de estas sociedades aceptan unos valores comunes que son su sustento. Entre estos valores, y como pilar principal de la sociedad, cabe destacar la igualdad entre los seres humanos. Y, en consecuencia, la posibilidad de que todos ellos puedan disfrutar de los mismos derechos y ejercerlos en idénticas condiciones.

Este principio, enunciado aquí necesariamente de forma simple, no resulta, sin embargo, fácil de aplicar. Al menos, en algunos de sus aspectos formales y, desde luego, en determinados ámbitos que están siendo utilizados como campos de enfrentamiento de las distintas opciones políticas. Entre estos ámbitos destaca de manera sobresaliente la educación.

Toda la sociedad reconoce y respeta el derecho de todos los ciudadanos al acceso a la educación. Igualmente, se aprueba que el Estado, u otras instancias del poder político, en función de la organización territorial y administrativa de aquél, debe promover y asegurar el cumplimiento de tal derecho, incluso prestándolo directamente cuando no existan otros instrumentos sociales que lo hagan llegar allá dónde se encuentran los ciudadanos que lo demandan.

Desde una perspectiva primaria, incluso podríamos consensuar que todos los Estados democráticos, en cuanto son promotores, firmantes y defensores de Acuerdos Internacionales básicos, como aquellos que reconocen los derechos más elementales de los seres humanos, han incorporado a su legislación positiva una serie de libertades que rodean y, en cierto modo, estructuran el derecho a la educación. Entre ellas, la libertad para crear centros docentes, la libertad para elegir el tipo de educación que cada ciudadano desea recibir, la libertad para escoger un centro docente o la libertad de cátedra.

No obstante, el hecho de haber convertido la educación y el sistema educativo específico de cada sociedad en cuestión de confrontación política, hace que algunos derechos sociales de este ámbito y muchas libertades educativas se encuentren permanentemente cuestionadas y amenazadas, cuando no directamente atacadas. Así ha ocurrido los últimos años en España. Algunos gobiernos de las Comunidades Autónomas han puesto en la picota y se han empeñado en eliminar de pleno, principalmente, la libertad de las familias para elegir el centro educativo de sus hijos y el tipo de educación que desean para ellos. A ellos se ha sumado, en el último año, el propio Gobierno de la Nación.

En efecto, la promulgación de la Ley Orgánica de Educación (LOE)¹ no es más que un intento de profundizar en una política educativa que atenta contra las familias y sus derechos esenciales. Es la búsqueda de un respaldo legal para políticas que gobiernos autonómicos de idéntico color político ya venían aplicando. Es la exploración de

¹ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE núm. 106, de 4 de mayo).

mecanismos para el adoctrinamiento social de las nuevas generaciones, saltando por encima de aquellos que son los primeros responsables de su educación, sus propias familias. Aquellos que, precisamente por esa asunción de su responsabilidad, de la que no reniegan, reclaman el derecho que debe garantizarles el adecuado ejercicio de la misma. Como dice el lema de este XVII Congreso Nacional, la familia es el titular del derecho a educar y, junto a él, de la responsabilidad que lleva implícita.

Desde otro punto de vista, la reforma educativa que se ha puesto en marcha tiene dos ejes principales. En primer lugar, el mantenimiento de una ordenación académica ya conocida y, junto a ella, de un modelo que ha llevado a los estudiantes españoles a situarse a la cola de los países de nuestro entorno. Y segundo, una distribución de competencias políticas y administrativas que pueden ser causa de la desvertebración del sistema, de diferencias sustanciales en el diseño del modelo educativo y de creación de barreras para la movilidad y la interrelación social.

Ante este estado de cosas, **CONCAPA** debe diseñar una estrategia propia. El desarrollo reglamentario de la reforma educativa va a plantear ante la sociedad una serie de debates para los que hemos de prepararnos. Precisamente por la distribución competencial a la que antes aludíamos, cada Consejo Escolar de Comunidad Autónoma –y también el Consejo Escolar del Estado- va a convertirse en un foro en el que se plantearán todos los problemas que, en su germen, contiene la Ley Orgánica de Educación. De nuestra capacidad para participar activamente e influir en ese debate, en sus consecuencias normativas, dependerá que se puedan minimizar los previsibles efectos negativos y potenciar cuanto tenga de bueno. Y la mejor forma de hacerlo puede ser, sin ninguna duda, el establecimiento de unos criterios comunes definidos a partir de los principios que sustentan nuestra organización.

Estos son, pues, los objetivos que deben animar el XVII Congreso Nacional de **CONCAPA**. A ellos deben encaminarse el debate y la participación, para los que este documento no pretende ser más que el punto de partida.

EL DERECHO A EDUCAR

Si bien el derecho a la educación, entendido como posibilidad de acceso y permanencia en el sistema educativo correspondiente, está suficientemente asentado en la sociedad, no parece ocurrir lo mismo con el derecho a educar, en el que la presencia y decisión de la familia son los elementos decisivos. Nadie duda que toda persona tenga derecho a acceder a una educación básica y gratuita. Así lo afirma el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre²:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

² Proclamada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) el 10-12-1948.

Un precepto cuya interpretación no parece ofrecer dudas de importancia, como ocurre, sin embargo, con otros apartados de este mismo artículo. Así, el apartado 3, que en su literalidad y con aplicación del más elemental sentido común resulta clarificador, algunos pretenden no ya reinterpretarlo³, tal como se ha señalado desde las propias instancias políticas españolas, sino obviarlo directamente. En efecto, desde algunos postulados ideológicos, se busca la permanente negación de una afirmación tan certera, clarificadora y contundente como la contenida en el tercer apartado del mismo precepto de la universal Declaración:

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Y es, a pesar de todo, desde la rotundidad de este precepto universal desde la que reclamamos nuestro papel –derecho y responsabilidad– en la educación de nuestros hijos. Reclamamos también, con él, la consideración de nuestras aportaciones, de nuestros criterios y de nuestras demandas frente a la imposición de los poderes políticos que se plasman en normas como la Ley Orgánica de Educación y las que, en su desarrollo, están llamadas a inmiscuirse en nuestra función social y familiar. Porque es precisamente aquí donde radican nuestros derechos más elementales en materia educativa.

Este primordial derecho a educar es la base sobre la que se sustenta nuestra capacidad para efectuar propuestas con referencia a la reforma educativa que ahora se sustancia. Pero también para considerar el derecho que asiste a los padres a ejercer cuantas acciones legítimas les correspondan a fin de evitar intromisiones de las autoridades educativas y de otros grupos e instituciones en la educación de nuestros hijos, incluyendo entre ellas la objeción de conciencia frente a la educación para la ciudadanía.

En definitiva, consideramos el derecho a educar como el elemento fundamental para ejercer nuestro derecho y nuestra responsabilidad en la educación de nuestros hijos.

POR UNA PRESENCIA ACTIVA

La presencia de los padres en la definición, el desarrollo y la puesta en funcionamiento del modelo educativo es, pues, irrenunciable para nosotros e irrefutable para los demás. Con la aquiescencia o con la oposición de las Administraciones educativas, las organizaciones representativas de las familias gozamos del derecho y tenemos la capacidad de hacer propuestas y aportaciones en todos los ámbitos educativos. En nuestro caso, además, reafirmamos nuestra disposición a continuar haciéndolo, aún cuando el actual Gobierno haya demostrado ya suficientemente su nula voluntad de diálogo y

³ Documento del Ministerio de Educación y Ciencia “ECDH. Borradores objetivos y contenidos”, de 6 de junio, que establece como uno de los objetivos de la Educación para la ciudadanía, en la educación secundaria obligatoria: *Analizar críticamente las diversas interpretaciones de los Derechos Humanos para que puedan llegar a ser un código ético universal.*

su decidida apuesta por rodearse de los más fieles servidores y de los más ingenuos compañeros de viaje que le resulte posible encontrar.

No obstante, nuestra obligación para con aquellos a los que representamos nos obliga a mantener una presencia permanente y activa en todos los foros en que se vaya planteando el desarrollo reglamentario de la nueva legislación educativa. Ni podemos, ni deseamos, ni estamos dispuestos a renunciar a lo que constituye la esencia de nuestro derecho como padres y de nuestra obligación como miembros de una organización con un enormemente amplio y ya suficiente y sobradamente demostrado respaldo social.

Esto supone que **CONCAPA** ha de ejercer en todos los ámbitos de participación social, y especialmente en los Consejos Escolares Autonómicos y en el Consejo Escolar del Estado, de portavoz de la conciencia colectiva y de una determinada corriente social que comulga o, al menos, acepta sus postulados. Y debe hacerlo, en lo posible, con unidad de criterio y con propuestas homogéneas, para lo que resulta imprescindible la apertura de un debate propio serio, intenso, leal, riguroso y ordenado. Los intereses de las familias en materia educativa van más allá de cualquier posicionamiento político y han de estar arraigadas en las convicciones más profundas y trascendentales. Sólo así seremos capaces de contribuir a la construcción de un modelo social y de convivencia que respete los ideales más profundos del ser humano, de modo que puedan ser transmitidos a las generaciones que ahora se están formando y que, en el futuro, constituirán los elementos individuales que habrán de conformar la sociedad del futuro.

En definitiva, que conjugando el derecho y la responsabilidad que nos corresponden como padres, exigiendo lo que nos concierne al respecto y asumiendo las obligaciones inherentes, hemos de estar presentes en el debate educativo. Y lo haremos no sólo para transmitir lo que nuestros representados demandan, lo que les conviene y favorece, sino también con una actitud decidida, positiva y reivindicativa. Esto supone, en primer lugar, una cierta servidumbre, que no por ello se convierte en una carga, sino en la necesidad de dotar a la organización y a su base social de la capacidad de elaborar propuestas unitarias que sean defendibles y defendidas en todos los ámbitos en que nos encontramos presentes. Desde lo más inmediato, el centro escolar y la comunidad educativa de referencia, hasta los espacios de mayor calado social. El gran reto para nosotros, en este sentido, está en la construcción de una estructura organizativa que facilite una permanente y fluida comunicación entre todos los niveles de la misma. Una comunicación que, además, debe ser ambidireccional. Desde las asociaciones de los centros docentes hasta la Confederación; desde la Confederación a cada una de esas asociaciones. Una comunicación cuya piedra angular, por tanto, serán las Federaciones, puntos intermedios y de concentración con un papel preferente.

La comunicación permanente no es sólo un requisito estructural de la buena organización. Es, sobre todo, una forma de dar presencia y participación a todos los que conformamos **CONCAPA**. Por más que existan unas personas elegidas de forma democrática para dirigir la organización y para ser los portavoces de la misma, no es menos cierto que éstas han de contar con las aportaciones y las sugerencias que les lleguen. Se trata de un compromiso pretendido y adoptado hace tiempo y que viene siendo ya seña e identidad de nuestra Confederación. Difícilmente podremos encontrar en

nuestra intrahistoria, al menos en la más reciente, momentos en que la información haya sido tan continua y fluida, y siempre abierta a las opiniones del resto de miembros de la organización. Pero, al señalar este hecho, no pretendemos hacer un ejercicio de complacencia, de autosatisfacción, sino reiterar ese compromiso y avanzar en la búsqueda de nuevas fórmulas de participación. Es un deseo que este Congreso debe elevar a categoría de principio, de modo que se convierta en un empeño de los responsables de **CONCAPA**, pero también de todos y cada uno de sus miembros, allá donde se encuentren.

DEFINIENDO CRITERIOS COMUNES

Afirmado el derecho a la educación, y en particular los aspectos que del mismo nos atañen, así como determinada la voluntad de mantener una presencia activa en la participación social, conviene establecer los criterios comunes que han de regir nuestra actuación en todos los ámbitos.

Algunos de estos criterios o principios son ya indiscutibles. Pertenece a una organización que goza de una identidad definida. Por tanto, aquellos que delimitan esa identidad no son siquiera discutibles. Tal vez, en algún caso, sea posible establecer alguna cuestión de matiz, de forma, pero de ningún modo se puede alterar el fondo o el contenido. Son los valores y principios propios de la personalidad intrínseca de **CONCAPA**, vinculados evidentemente al Catolicismo y a su doctrina social y educativa, en particular⁴. Una organización confesional no puede renunciar a su misma esencia, a su propia naturaleza, a su razón de ser y existir. Y, desde ella, debe construir su estructura conceptual para proyectarla hacia el exterior.

En todo caso, la realidad social que vivimos, continuamente cambiante, merece que tengamos en consideración la posibilidad de incorporar asociaciones o personas que, sin practicar lo que podríamos denominar un catolicismo militante, han optado por educar a sus hijos en el marco de proyectos educativos basados en él o con idearios que se sustentan en valores similares, cuando no idénticos. Igualmente, hemos de estar abiertos a la presencia de aquellos que, no encontrando respuestas o actitudes positivas en otras organizaciones de padres, se decantan por acompañarnos desde el respeto y la aceptación de nuestros principios fundamentales.

Dicho esto, y en la seguridad –nunca absoluta, desde luego, y por ende sometida a vigilancia- de que la esencia se mantiene y es defendida por todos, con su inspiración tendremos que ir asumiendo un acercamiento a las cuestiones socio-políticas. Hemos de saber adaptar toda nuestra construcción teórica a lo terrenal, al campo de actuación que pisamos cada día. Porque en modo alguno podemos olvidar el medio en que hemos de desenvolvemos y las reglas con que se desarrolla el juego. Sin que ello suponga que hayamos de permitir que se orqueste, como ocurre habitualmente, un ataque frontal y decidido contra todos los valores y principios que queremos representar.

⁴ Art. 1 de los Estatutos: *La Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos, abreviadamente y en lo sucesivo CONCAPA, es una asociación pública, sin ánimo de lucro, erigida canónicamente por la Jerarquía Eclesiástica y al servicio de la Iglesia, creada con el fin específico de que sus hijos reciban en la vida escolar un tipo de formación según sus propias creencias y convicciones.*

Tampoco en un ámbito tan concreto como el que nos ocupa en este momento, la educación en el sentido más amplio del término.

Las cuestiones que hemos de afrontar con todo este bagaje no son diferentes a las que plantean otros grupos, otros colectivos, otros sectores y otras organizaciones de la comunidad educativa. Simplemente, tenemos que saber hacerlo con una perspectiva propia y claramente diferenciada. La perspectiva que nos da nuestra identidad católica, unida a nuestra condición de padres y madres con voluntad de participar y, en consecuencia, totalmente implicados. Circunstancias ambas que son independientes de cualquier otra consideración territorial, social, política o cultural, por más que se vean afectadas por todas ellas. Así, desde este punto de vista, hemos de ser capaces de efectuar propuestas comunes sobre algunos de los aspectos básicos de la educación y, entre ellos, los siguientes:

- La libertad de enseñanza.
- La gratuidad efectiva y su modelo.
- La calidad de la educación y su compatibilidad con la equidad.
- El modelo educativo que queremos.
- El modelo de participación social.
- La independencia del movimiento asociativo de padres.

Sin embargo, como todo ello debe desarrollarse en un marco determinado, que es el que define la legislación educativa –con todo su conglomerado de normas y autoridades políticas y académicas-, para alcanzar una unidad de criterio y de acción es preciso que exista la mayor homologación posible entre los distintos ámbitos territoriales. Es decir, debemos procurar que en el sistema educativo haya unos principios y unas condiciones mínimas comunes en todas las Comunidades Autónomas. Que dispongamos de un sistema educativo vertebrado y que asegure, entre otras cosas, la ausencia de inconvenientes a la movilidad de las familias. Esto, por más que se trate de un suceso simple y de cierta habitualidad, en la actualidad, no cuenta con suficiente garantía en el diseño establecido por la Ley Orgánica de Educación.

LA DESVERTEBRACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Por más que nuestra organización haya venido insistiendo en la existencia de este peligro desde que se conoció el anteproyecto de la LOE, no es menos cierto que todavía hay quienes dudan de su realidad. Más aún desde que se modificó la redacción inicial del artículo 6 de la Ley. No obstante, seguimos manteniendo esta crítica porque, como intentaremos demostrar en las líneas siguientes, el riesgo es auténtico y no ha sido eliminado por el cambio en la redacción del texto.

La primera consecuencia que trae la Ley y a la que nos hemos de enfrentar es la elaboración de leyes educativas propias en las distintas Comunidades Autónomas. Algo que es ya una realidad, pues en estos momentos, como mínimo, se están preparando las de Canarias, Andalucía y Aragón, cada una en diferente estado de desarrollo. Son objeto de nuestra preocupación, sobre todo, porque pueden –siempre es conveniente dejar abierta una pequeña ventana a la esperanza- venir a confirmar que el riesgo de desvertebración del sistema educativo se haga realidad. Pero también porque, como señalábamos anteriormente, y en muchas ocasiones en función del color político del gobierno de turno, pueden convertirse en un atentado contra la libertad de educación, en general, y contra la libre elección de centro, en particular.

El primer y esencial elemento de la desvertebración del sistema educativo es, también, la primera vía abierta para poder fijar un freno a las libertades educativas. Es el elemento fundamental en que, desde algunas opciones políticas y sociales, se basan todas las trabas a los derechos de la familia. Y es, en consecuencia, un riesgo real de la limitación de los derechos individuales y familiares, no sólo de la falta de homogeneidad del sistema educativo. Se trata de lo que está contenido en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica de Educación, en el que textualmente se señala:

3. Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán el 55 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por ciento para aquéllas que no la tengan.

La conclusión que hemos extraído no es baladí. Una correcta y reposada lectura del precepto anterior nos da las claves. Porque éstas no se encuentran en los porcentajes. Jamás nuestra organización ha negado –y tampoco lo vamos a hacer ahora- el derecho de los ciudadanos de las Comunidades Autónomas afectadas a recibir la enseñanza en su lengua propia, sin que ello suponga una limitación al derecho de otros ciudadanos que, aún encontrándose en ellas por diversos motivos, prefieran –por su origen, por su concepción o, simplemente, por el ejercicio de sus libertades individuales- recibirla en otra lengua oficial.

La cuestión está en el inicio del texto arriba reseñado: *Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán...* En él se mezclan dos conceptos diferentes: contenidos básicos y enseñanzas mínimas. El segundo de estos conceptos podríamos definirlo como el mínimo común del currículo que deben cursar todos los alumnos del sistema educativo, con independencia, en este caso, del lugar en que desarrollen sus estudios. El primero sería un conjunto de cuestiones resultantes de la reducción del anterior. Es decir, del currículo, que no es otra cosa que el “conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación”⁵, se extraen una serie de cuestiones comunes que deben garantizar tanto la unidad del sistema como la validez de los títulos que se emitan por cada Administración educativa. Estas cuestiones constituyen las enseñanzas mínimas –definidas por la Ley como “aspectos básicos del currículo”⁶-, aunque, a su vez, son aún más reducidas si se establecen, dentro de ellas, unos “contenidos básicos”, que sólo aparecen en el apartado 3 del artículo 6, arriba reproducido. Y, por tanto, que carecen de una definición clara y suficiente

⁵ Artículo 6.1 de la Ley Orgánica de Educación.

⁶ Artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Educación.

para ofrecer las necesarias garantías en cuanto a la homologación de los estudios realizados en unos y otros lugares.

Por tanto, hemos de asumir la obligación de mantenernos expectantes ante el desarrollo legislativo que condiciona algo fundamental para toda organización social como la nuestra, en lo que respecta al desarrollo de unos planteamientos comunes y de una acción unificada. En lo que habrá de jugar un papel de vital importancia la comunicación que antes demandábamos, pues no en vano surge la necesidad de mantenernos informados de lo que va aconteciendo en cada Comunidad Autónoma. Lo cual no impide, en modo alguno, que encontrándonos con campos de actuación diferentes, en los que es evidente que habrán de existir matices, podamos apostar por el mantenimiento de adaptaciones particulares, sin renunciar a la defensa de principios básicos como los que vamos a enunciar, expresa o tácitamente, en el presente documento.

LIBERTAD DE ENSEÑANZA

En el siglo XXI está consolidado el derecho a la educación. Al menos, en las sociedades más avanzadas, aquéllas que cuentan con regímenes políticos democráticos. A nadie le causa duda alguna –ya lo hemos dicho- el derecho de todos los ciudadanos a acceder a una educación básica y obligatoria. Ni las mayores facilidades existentes para que todo aquel que lo desee pueda acceder a una educación superior, con independencia de su origen social y de su capacidad económica. No es necesario, por tanto, incidir en este derecho fundamental de nuestra sociedad, con independencia de que sigamos defendiendo posibilidades de mejora en su ejercicio, en su puesta en práctica. Pero continúa siendo preciso defender la libertad de enseñanza, en todos sus aspectos, y su gratuidad efectiva.

Por más que las normas legales básicas –en el caso español, la propia Constitución- establezcan la libertad, las cortapisas y limitaciones no dejan de aparecer. Bien lo saben en Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura, por ejemplo. Los poderes públicos, en lugar de ser garantes de estos derechos, contribuyen en buena medida a entorpecerlos, ponerles trabas y condicionarlos a sus intereses políticos. En definitiva, a hacer patente su objetivo de subordinar los derechos ciudadanos a su concepción ideológica. Frente a ello, corresponde a las organizaciones sociales asumir un papel esencial en su defensa y reivindicación permanente. Y **CONCAPA** no debe, no puede y, desde luego, no quiere mantenerse al margen. Todo lo contrario. Ha de convertirse en un referente sólido y permanente de esos planteamientos. Ha de ocupar una posición de liderazgo en esa defensa. Porque lo exigen las familias, en primer lugar, pero también porque formamos parte comprometida de la sociedad, formamos un grupo social que no está dispuesto a ceder frente a las presiones y a los intentos de adocenar a la ciudadanía.

Somos conscientes de la existencia de grupos, organizaciones y entidades que, a pesar de todo lo que conlleva, han manifestado su aceptación de la LOE y la consideran asumible, tal vez porque en su actuación no tenían más objetivo que lograr el “mal menor”. Ellos, ahora, no ven peligro alguno en esta ley. Seguramente, porque no quieren verlo. De otro modo, perderían toda justificación moral ante la actuación que han

mantenido en los últimos meses. Sin embargo, **CONCAPA** –que ya había advertido de los riesgos- no puede cerrar los ojos. Nuestros objetivos son mucho más importantes que la simple garantía de existencia de unos cuantos centros docentes. Nuestros fines están en los derechos fundamentales de las personas y en las libertades ciudadanas. Algo que no admite componendas, intercambios ni claudicaciones. Por eso, afirmamos que el germen y la incitación al recorte de libertades educativas continúa estando en el texto de la LOE. Así se desprende de algunas cuestiones evidentes, sobre todo para aquellos que ya han pasado anteriormente por situaciones nada deseables que, hoy, habrían encontrado la justificación que entonces no tuvieron en el texto normativo que nos ocupa. Entre ellas, y sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar las que a continuación se detallan:

- a. La obligación de las Administraciones de garantizar la existencia de plazas escolares suficientes en los centros públicos, incluyendo especialmente las zonas de nueva población⁷. Con tales medidas, se limita la pluralidad educativa, al tiempo que trata de impedirse que todos gocen de una oferta adecuada y suficiente de opciones.
- b. La programación de la enseñanza –que no es otra cosa que las decisiones sobre el número y ubicación de plazas escolares disponibles- es la piedra angular de la oferta educativa⁸. De tal forma que las Administraciones educativas tendrán siempre la posibilidad de reducir los conciertos educativos en función de decisiones de índole política. Algunas actuaciones administrativas conocidas se han basado, precisamente, en la obligación de programar y en que se trata de una competencia administrativa.
- c. La conceptualización de la educación como un servicio público⁹. Ello conlleva la capacidad de la Administración para decidir sobre su prestación en la forma establecida por las normas de contratación administrativa. Y, por consiguiente, la libertad absoluta de la Administración para modificar las condiciones y los requisitos a la finalización de cada “contrato”, con carácter previo a una nueva adjudicación. Hasta el punto que esto podría llegar a dar lugar a una concurrencia competitiva entre aquellos que quisieran aspirar a la prestación del servicio público.

Todas estas cuestiones, a medio o largo plazo, van a dificultar las libertades educativas. En particular, la libertad de elección de centro, que se verá restringida por una aplicación partidaria de todos estos preceptos y por una interpretación global de la ley que ya hemos padecido con anterioridad. En algunos casos, lo reiteramos, han sido precisamente estas cuestiones las que han servido de justificación a las actuaciones de las Administraciones educativas en el sentido de coartar la libre elección. Y, además, el método elegido no ha sido otro que el de la reducción de la pluralidad de la oferta de centros docentes por medio de la eliminación impuesta y arbitraria de conciertos educativos. Sin olvidar otro frente abierto por esta vía, como es el intento de coartar la libertad de los padres a la hora de elegir modelos pedagógicos distintos de aquellos que

⁷ Artículos 15.2 y 109.2 de la Ley Orgánica de Educación.

⁸ Artículo 109 de la Ley Orgánica de Educación.

⁹ Artículo 108.4 de la Ley Orgánica de Educación.

son del gusto de los teóricos oficiales, y en particular la llamada educación diferenciada. Un frente que ni siquiera puede considerarse cerrado después de la reciente sentencia del Tribunal Supremo que ha negado el carácter discriminatorio del modelo pedagógico que opta por la separación del alumnado masculino y femenino en distintos centros escolares.

En consecuencia, frente a estas posibles actuaciones de las distintas Administraciones educativas, los miembros de **CONCAPA** en las respectivas Comunidades Autónomas deberán mantener una permanente vigilancia y prestar una especial atención no sólo a la interpretación de las normas, sino también al desarrollo legislativo sobre los conciertos educativos. No podemos olvidar, en este sentido, lo establecido en el artículo 116, apartados 3 y 4, de la LOE:

3. Corresponde al Gobierno, establecer los aspectos básicos a los que deben someterse los conciertos. Estos aspectos se referirán al cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación y en las normas que le sean de aplicación de la presente Ley, a la tramitación de la solicitud, la duración máxima del concierto y las causas de extinción, a las obligaciones de la titularidad del centro concertado y de la Administración educativa, al sometimiento del concierto al derecho administrativo, a las singularidades del régimen del profesorado sin relación laboral, a la constitución del Consejo Escolar del centro al que se otorga el concierto y a la designación del director.

4. Corresponde a las Comunidades Autónomas dictar las normas necesarias para el desarrollo del régimen de conciertos educativos, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo y en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109. El concierto establecerá los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción del mismo, número de unidades escolares concertadas y demás condiciones, con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos.

Es decir, que a diferencia de lo que venía ocurriendo hasta ahora, la normativa sobre conciertos no será única. No dispondremos de una norma básica que se aprobará y promulgará por la Administración del Estado y se aplicará por las Administraciones de las Comunidades Autónomas. El Estado únicamente se ocupará de cuestiones como la adecuación a la ley u otras que nos ofrecen menos seguridad, puesto que se limitarán a fijar topes o criterios de referencia para el desarrollo, que es competencia de las Comunidades Autónomas. Éstas, por el contrario, incidirán en derechos y obligaciones –que podrán, por tanto, no ser coincidentes- del régimen económico, la duración y, sobre todo, el número de unidades escolares concertadas, lo que permite el manejo de este parámetro para limitar las posibilidades de elección de centro.

Ante esta nueva situación, **CONCAPA** se compromete a vigilar estrecha y cuidadosamente el desarrollo normativo que las distintas Administraciones educativas vayan aprobando, así como su incidencia sobre el proceso de enseñanza y aprendizaje de nuestros hijos. Y en este sentido, se procurará dedicar los recursos humanos y económicos que se estimen necesarios para defender los derechos y las libertades que en educación nos corresponden, recurriendo, si fuera necesario, a la vía jurisdiccional.

GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA

La libertad de elección no podría ser una realidad si no estuviera unida a otro concepto fundamental: la gratuidad de la enseñanza, al menos de la enseñanza obligatoria. Eso es algo que ya no admite discusión, por más que sea llegado el momento de reclamar su extensión a etapas educativas post-obligatorias. Porque sin la gratuidad, únicamente aquellos que dispongan de una capacidad económica suficiente –y, sin duda, muy elevada– podrían ejercer este derecho en toda su plenitud. La igualdad de oportunidades sería entonces una absoluta utopía, porque quienes carezcan de recursos se verían obligados a escolarizar a sus hijos necesariamente en los centros docentes dependientes de las Administraciones educativas.

Es por ello, que desde la Constitución Española se determina, con rotundidad y sin ninguna duda, que *“la enseñanza básica es obligatoria y gratuita”*¹⁰. En ello abunda la propia Ley Orgánica de Educación, cuyo artículo 4.1, establece que *“la enseñanza básica a la que se refiere el artículo 3.3 de esta Ley es obligatoria y gratuita para todas las personas”*. Y, a su vez, en el citado artículo 3.3 se señala que la enseñanza básica está compuesta por la educación primaria y la educación secundaria obligatoria.

Antes de continuar con el análisis de la gratuidad, es preciso hacer una advertencia a la luz de lo expuesto en el párrafo anterior. Aunque resulte una obviedad manifiesta, conviene recordar que la Ley no incluye entre las enseñanzas gratuitas la educación infantil, el bachillerato, la formación profesional o las enseñanzas de régimen especial. Ni siquiera el segundo ciclo de educación infantil, a pesar de todos los intentos por convencernos que era una cuestión garantizada, al menos tanto como lo estaba en la LOCE¹¹, la ley anterior. Ello viene a confirmar todas las dudas que hemos expresado en el apartado anterior. Y a pesar de que a día de hoy la gratuidad de este ciclo de educación infantil se ha implantado en todas las Comunidades Autónomas, nadie puede asegurar que, asíndose al precepto aquí comentado, vaya a ser una situación irreversible.

La primera conclusión que debemos extraer es la obligación de continuar reclamando la gratuidad de todas las enseñanzas en aquellas Comunidades Autónomas que todavía no han logrado alcanzarla. Y procurar, como mínimo, que si no es posible alcanzarla inmediatamente, sí se vayan definiendo avances y se establezca un calendario para su consecución. Sin que ello sea óbice para mantener una actitud vigilante allí dónde sí son gratuitas, a fin de que no se produzcan retrocesos en el reconocimiento de los derechos y libertades de las familias. La igualdad entre todos los ciudadanos tiene que obtenerse siempre por máximos. Es decir, hemos de lograr la mayor cota para todos y no permitir que, con esa misma justificación, se recorten los derechos ya conquistados.

Hecho este inciso, y sentadas primeramente las bases más elementales de la gratuidad de la enseñanza, tanto desde el punto de vista ético –la igualdad de oportuni-

¹⁰ Artículo 27.4 de la Constitución Española de 1978.

¹¹ Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE núm. 307, de 24 de diciembre).

des- como legal –la Constitución y la propia LOE-, hemos de pasar revista necesariamente al procedimiento que se ha establecido en nuestro sistema educativo para la efectividad de este principio. Exclusivamente al procedimiento que finalmente se ha consolidado, porque es necesario recordar que también se han barajado o planeado otros modelos financieros, desde las subvenciones hasta el cheque escolar. Es decir, tenemos que aproximarnos a los conciertos educativos con el objeto de determinar si realmente cumplen con la función para la que fueron concebidos y constituyen un modelo adecuado para garantizar la gratuidad de la enseñanza.

Sobre el modelo de conciertos se podrían examinar muchas cuestiones, comenzando por el momento de su implantación y el posterior desarrollo que ha tenido, así como su aplicación con los distintos gobiernos que en algún momento los han tenido que administrar. Sin embargo, la situación actual y la imposibilidad de desarrollar aquí y ahora todo un ejercicio teórico nos obliga a centrarnos en su actual regulación. De esta forma, podremos poner en evidencia sus puntos fuertes y sus debilidades como sistema de financiación de la libre elección de centro. Pues a esa finalidad responden en su concepción y en su desarrollo.

En primer lugar, hemos de ver lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación¹², cuyo Título IV se refiere precisamente a los centros concertados. A ello habrá que añadir lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Sin olvidar en ningún caso que esta regulación genérica, deberá completarse en un futuro inmediato con nuevas normas de desarrollo que sustituyan al Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos¹³, con la complicación adicional de que ahora se harán desde varias Administraciones educativas.

En cualquier caso, cabe destacar, por lo que tiene relación con la gratuidad:

- Los titulares de los centros se obligan a impartir gratuitamente las enseñanzas objeto de concierto¹⁴.
- Las actividades escolares complementarias, las extraescolares y los servicios escolares no podrán tener carácter lucrativo, debiendo mediar autorización administrativa para la aplicación de sus precios¹⁵.
- El coste de las actividades a que se refiere el apartado anterior debe ser aprobado por el Consejo Escolar del centro, pudiendo contribuir con ellas al mantenimiento y mejora de las instalaciones del centro¹⁶.

¹² Publicada en el BOE núm. 159, de 4 de julio de 1985, fue modificada por las siguientes normas: Leyes Orgánicas 1/1990, de 3 de octubre; 9/1995, de 20 de noviembre; 10/1999, de 21 de abril; 10/2002, de 23 de diciembre; 1/2004, de 28 de diciembre y 2/2006, de 3 de mayo. A pesar de todas las modificaciones, es, junto a la LOE, la única norma legal educativa que continúa vigente tras la promulgación de ésta última.

¹³ Publicado en BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 1985, y modificado por el Real Decreto 1397/1989, de 10 de febrero, debe entenderse derogado y sólo vigente en tanto se desarrolle el régimen previsto en la LOE.

¹⁴ Artículo 51.1 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación.

¹⁵ Artículo 51.2 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación.

- Los profesores, los padres y los alumnos intervendrán en el control y gestión de los centros a través del Consejo Escolar, lo cual no impide la creación de otros órganos de participación social¹⁷.
- Los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros concertados se establecerán en los presupuestos de las respectivas Administraciones, no pudiendo ser inferior, en ningún caso, la que se fije en los Presupuestos Generales del Estado¹⁸.
- Los centros no podrán percibir cantidades de las familias por impartir las enseñanzas gratuitas, ni imponerles la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que requieran aportaciones económicas por parte de las familias¹⁹.

No se trata de una regulación teórica excesivamente diferente de la que ha estado vigente hasta este momento. Si acaso, podemos apreciar algún cambio en la redacción, pero de ningún modo en el fondo de la cuestión. Que no es otro que intentar garantizar que la educación se imparte en condiciones de gratuidad. No obstante, la realidad es otra y la mayor parte de los centros buscan la obtención de recursos incumpliendo, en ocasiones, el espíritu de todas estas normas legales. Ello es así, principalmente, por lo que afirma el artículo 117, apartados 1 y 2, de la Ley Orgánica de Educación, en el que sin ningún asomo de rubor se viene a señalar que los fondos públicos destinados a hacer efectiva la gratuidad de la enseñanza en los centros privados concertados están destinada a su “sostenimiento”.

Nada más falso. Los fondos públicos están destinados a garantizar que todos los ciudadanos pueden ejercer, en igualdad de condiciones, la libre elección de centro, evitando la mayor de todas las discriminaciones –y la única que no refieren aquellos que son críticos con la financiación pública a escuelas privadas-, la ya comentada capacidad económica de cada familia. En definitiva, los fondos no tienen como perceptor al centro docente o a su entidad titular, sino al ciudadano, a quien se financia su derecho individual, por más que el modelo establecido –en unas determinadas condiciones políticas, no se puede olvidar- haya diseñado un procedimiento que evita el paso intermedio y natural desplazando los fondos directamente de las arcas de las Administraciones a las cuentas de los centros docentes.

Con esta falsedad como principio, hemos de concluir que el sistema nace viciado y, por tanto, es preciso proceder a su derogación y sustitución con más que evidente urgencia. No sólo porque el coste de la enseñanza tiene que trasladarse directamente al ciudadano. También por otras razones que pueden ser más o menos evidentes en función del modelo elegido como alternativa al concierto educativo. Lo que nos lleva a examinar las posibilidades y tomar una decisión sobre cuál es el que mejor se adapta a la verdadera finalidad de la financiación.

¹⁶ Artículo 51.3 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación.

¹⁷ Artículo 55 de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación.

¹⁸ Artículo 117.1 y 2 de la Ley Orgánica de Educación.

¹⁹ Artículo 88.1 de la Ley Orgánica de Educación.

A nuestro juicio, el mejor modelo de financiación y el más adecuado para asegurar la gratuidad de la enseñanza no es otro que el cheque o bono escolar. Un bono que cubra el coste de los servicios educativos, del puesto escolar, y que siga al alumno allá donde él se desplace. No podemos admitir, en bien de un adecuado ejercicio de nuestras libertades, que sean nuestros hijos los que sigan al dinero, los que aspiren a las plazas escolares previamente financiadas a tenor de decisiones políticas. Porque eso limita el contenido de la elección. La verdadera posibilidad de ejercer el derecho está en la capacidad para decidir sin imposiciones

No obstante, antes de avanzar en más detalles hay que tomar una posición entre el cheque escolar en su versión más simple y elemental o lo que se ha venido en llamar el cheque social. Con el primero, cada familia puede elegir cualquier centro docente, incluso aquellos cuyo coste supere el importe fijado para cada puesto escolar. En este caso, la familia, además de hacer entrega del cheque o bono, deberá afrontar el exceso en ese coste. Con el cheque social, se limita su utilización a los centros –públicos o privados- que tengan un coste de puesto equivalente a su importe. En esta modalidad, no se financian con fondos públicos los centros que cuentan con barreras de acceso para una parte de los ciudadanos, cualquiera que sea el tipo de esos obstáculos.

En todo caso, el principal argumento a favor de la utilización de esta modalidad no está sólo en la capacidad que da para elegir con total y absoluta libertad. El factor esencial es que conlleva el establecimiento de un mecanismo de competencia en el sistema educativo, de modo que todos aquellos centros que no quieran verse abocados al cierre, habrán de prestar un servicio de calidad que suponga un efecto llamada para las familias, que siempre buscarán para sus hijos la mejor opción posible, conjugando en su decisión, por un lado, la calidad de la educación, pero también el proyecto educativo, la formación del profesorado, el ideario del centro, las instalaciones y su oferta de actividades o servicios escolares.

Con el bono escolar, pues, el “centro del poder” se traslada a las familias, que no van a estar sometidas a condicionantes de programación administrativa ni a presiones externas provocadas por aquella. En este sentido asumimos la obligación de defender la instauración del bono escolar como mejor fórmula de financiación de la enseñanza para las familias y como mejor forma de garantizar el ejercicio de sus derechos con absoluta libertad.

Quedaría por resolver la cuestión del coste de instalaciones y mantenimiento, que también pueden ser elemento discriminatorio, en este caso para los centros, y en las posibilidades de utilización que presenten también para los alumnos. Sin embargo no se trata de un obstáculo insalvable. Las aportaciones actuales de las Administraciones, sean a centros públicos o concertados, incluyen estas cuestiones. En los primeros, con presupuestos propios a este efecto. En los segundos, con aportaciones a otros gastos no estrictamente educativos. El agrupamiento de todos estos fondos, separados y diferenciados del coste de la enseñanza, y su distribución entre todos los centros atendiendo a diversos criterios que será necesario fijar, son una posible solución a valorar y desarrollar. Tales criterios, que habrían de ser determinados mediante consideraciones técnicas, jurídicas, sociales y económicas, convenientemente conjugados y aplicados han de garantizar que no se producen discriminaciones ni para los centros, sea cual sea su titularidad, ni para los alumnos de esos centros.

En todo caso, consideramos que este es un problema que precisa un análisis más detallado y un debate más profundo y riguroso. Por ello, **CONCAPA** asume el compromiso de iniciar, en los próximos meses, el estudio de los distintos modelos financieros del sistema educativo, de modo que se pueda adoptar una posición común y definitiva. Entre tanto, estimamos imprescindible ajustar el actual modelo de conciertos educativos, a cuyo fin procuraremos recabar de las Administraciones educativas autonómicas un esfuerzo en sus presupuestos generales para la mejora de las cantidades complementarias del módulo fijado, con carácter general, en los presupuestos generales del Estado, de forma que se puedan atender adecuadamente los siguientes gastos:

- * La equiparación salarial de los docentes de la enseñanza concertada con sus homólogos de la enseñanza pública.
- * Las pagas de antigüedad de los docentes.
- * La reposición de inversiones y el mantenimiento de las infraestructuras de los centros docentes concertados.

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y COMPATIBILIDAD CON LA EQUIDAD

El concepto de calidad educativa ha venido planteando numerosos interrogantes en su desarrollo. Principalmente, porque su definición se ha vinculado a cuestiones de índole ideológica. Así, durante bastante tiempo, la calidad se ha identificado con una visión de la educación que podríamos llamar selectiva. Según esta visión, una vez que todos tienen garantizado el derecho a la educación, y por tanto el acceso a él con independencia de sus condiciones de partida, sean personales, familiares, sociales o económicas, se trataría de implantar un modelo que no permita la interrelación social. Sin embargo, a estas alturas, en pleno siglo XXI, y más allá de disquisiciones filosóficas, lo que la sociedad reclama es un sistema educativo que cuente con todos los recursos precisos para formar y educar a los niños y jóvenes de la mejor manera posible.

Por eso, cuando hablamos de calidad, al menos nosotros no pretendemos instaurar un modelo segregacionista. Al contrario, deseamos y aspiramos a que todos los alumnos puedan contar con las mejores condiciones para desarrollar su tarea, para su formación. En cualquier lugar y en todos los centros educativos. No aceptamos, pues, que se presente la calidad como factor de contraposición a la equidad. Ambas van inevitablemente unidas. Al menos, si a estos conceptos no los dotamos de una carga ideológica que tergiverse su verdadero significado.

Ciertamente, en la actualidad se ha conseguido la extensión a todos de la educación. Ningún ciudadano es excluido. Todos tienen la posibilidad y el derecho de acceder a una educación básica. A ello ha contribuido, sin lugar a dudas, la fijación de unos niveles educativos obligatorios. Pero esto no permite, por un lado, que se produzca una apropiación del término calidad para establecer barreras sociales. De otra parte, tampoco es aceptable que se emplee la equidad para evitar una mayor implicación social en el sistema educativo, de modo que se dediquen todos los recursos necesarios a mejorarla.

El principal problema desde el punto de vista de la ciudadanía –alejado, como casi siempre, de los teóricos y falsos pensadores- es que se nos quiera presentar la equidad como una falsa igualdad. Porque siendo la igualdad un deseo común, no podemos permitir que ello suponga una devaluación del sistema educativo, consecuencia inevitable con el empeño en mantener esa igualdad como una igualdad de resultados. La equidad lo que exige es una verdadera igualdad de oportunidades para todos, en su inmensa diversidad. En ningún caso admite su falseamiento para provocar lo que, en última instancia, está destinado a estimular la autosatisfacción de los gestores mediante procedimientos estadísticos. Porque es un engaño para toda la sociedad, pero especialmente porque se trata de una enorme mentira que condicionará inevitablemente el futuro de nuestros hijos.

Conseguida la igualdad en el acceso a la educación, sólo limitada por las condiciones evidentes que nos imponen cuestiones tan elementales a veces como la geografía –natural y humana-, se trata ahora de conseguir la igualdad de recursos y la atención a esa diversidad. Una atención a la diversidad que no puede suponer en ningún caso una igualación a la baja, sino poner a disposición de cada uno aquello que necesita por sus propias circunstancias personales, sociales, culturales, económicas o familiares, pero en ningún caso bajo condicionada por la opción educativa elegida por sus padres.

La equidad, en educación, está relacionada con el principio hoy abandonado del esfuerzo. Desde la igualdad de oportunidades, sólo el esfuerzo y la consiguiente obtención de rendimientos han de marcar las diferencias. Eso es lo verdaderamente equitativo. Algo que tiene que venir acompañado de la responsabilidad del profesorado, que habrá de responder de sus resultados. Ganarse el derecho a entrar en una clase para enseñar no es el final del camino; es el principio. Pero, para ello, la sociedad tiene que dar al profesorado el apoyo y el reconocimiento que merece tan singular y fundamental tarea profesional. Por ello, **CONCAPA** reconoce la situación de indefensión, frustración y desmotivación que está sufriendo el profesorado, en todos los niveles, y propone la definición de un marco de derechos y garantías para este vital colectivo de profesionales, al objeto de invertir esta tendencia actualmente imparable.

Pero la equidad está también relacionada con la edad. Por más que teóricos y legisladores se centren en la educación secundaria, las bases para una verdadera equidad educativa han de asentarse durante el segundo ciclo de educación infantil y toda la educación primaria. Es en este momento en el que pueden confluír, junto al esfuerzo, la disciplina, la implicación de las familias y otros factores que deben contribuir a crear los hábitos y los modos que generarán la capacidad a desarrollar en etapas posteriores. Mientras *“la educación primaria no tenga como objetivo primordial que los alumnos alcancen las capacidades básicas: hablar, leer, escribir y calcular bien”*²⁰, será imposible dotarlos de las herramientas necesarias para un futuro más prometedor que el que les espera en las condiciones actuales, con un sistema educativo que se preocupa, principalmente, por crear una sociedad monocorde, acobardada, acomodada y fácilmente manejable por los poderes políticos, sociales, económicos y mediáticos.

²⁰ Lantero Vallina, Silvino: Equidad y Libertad en Educación (La alternativa liberal). Publicado en Asturias Liberal (www.asturiasliberal.org) el 20 de noviembre de 2004.

EL MODELO EDUCATIVO QUE QUEREMOS

Con las premisas establecidas hasta el momento –unidad, libertad, gratuidad, calidad y equidad-, que se desprenden claramente de los planteamientos que como organización social asumimos, debemos contribuir a conformar un modelo educativo que responda a las expectativas de las familias y que permita invertir la evolución que el sistema viene manteniendo en los últimos años. Un devenir de clara decadencia, como vienen resaltando tenazmente uno tras otro los estudios e informes internacionales en los que es evaluada la educación de nuestro país. Un declive que no va a encontrar remedio en las propuestas de la Ley Orgánica de Educación, nos atrevemos a aventurar. Principalmente porque esta norma se mantiene bajo los principios incorporados en su día por la LOGSE²¹, cuyas lamentables consecuencias padecemos en la actualidad.

Por ello, proponemos un modelo educativo sustentado en las siguientes características básicas:

- 1) Existencia de una enseñanza mínima común para todos, con el fin de favorecer la vertebración del sistema educativo. Ello conlleva:
 - a) En todas las etapas y materias, las enseñanzas mínimas comunes habrán de suponer el 65% del currículo, o el 55% cuando exista otra lengua oficial distinta del castellano.
 - b) Los libros de texto se adaptarán a lo previsto en la letra anterior, de forma que contengan un tronco común, igual en todas las Comunidades Autónomas.
 - c) Cuando exista más de una lengua oficial, ambas deberán tener la consideración de vehiculares en todas las materias y etapas.
 - d) El estudio de ambas lenguas y sus respectivas literaturas han de contar con el tratamiento y horario necesarios para que, al finalizar la enseñanza básica, todos puedan comprenderlas y expresarse correctamente en ellas.
- 2) Garantías en el ejercicio del derecho a la educación y de las libertades inherentes. Para ello:
 - a) En las enseñanzas obligatorias, se deberá asegurar una escolarización plena y de calidad respetando la libre elección de las familias.
 - b) En las enseñanzas no obligatorias, se adoptarán medidas para asegurar la escolarización de acuerdo con la demanda de los padres.
 - c) Se fomentará una oferta educativa plural como eje de la programación y de la planificación educativa.

²¹ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE núm. 238, de 4 de octubre).

- d) Se evitará que las circunstancias sociales o económicas constituyan un obstáculo en el acceso a la educación o en la continuidad de los estudios superiores.
 - e) Se construirá un modelo de financiación de las enseñanzas con fondos públicos que atienda a las necesidades del alumnado y de la familia, al tiempo que incentiva la prestación del servicio por parte de los distintos centros docentes.
- 3) Mejora de la calidad de la enseñanza en todas las etapas y niveles y en todos los centros educativos, como un objetivo irrenunciable que exige:
- a) Establecer como principios básicos del sistema educativo los valores del esfuerzo y de la exigencia personal.
 - b) Impulsar la formación en lenguas extranjeras desde el segundo ciclo de la educación infantil.
 - c) Procurar la incorporación progresiva y permanente de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en todas las etapas, de forma adecuada a las edades de quienes las cursan.
 - d) El conocimiento y las habilidades básicas en lengua, lectura, lengua extranjera y cálculo han de contar con un tratamiento específico. Su inicio debe producirse en el segundo ciclo de educación infantil y han de ser materias preferentes a lo largo de la educación primaria.
 - e) La fijación de un solo modelo de ordenación académica durante los dos primeros cursos de la educación secundaria obligatoria, fortaleciendo en ellos las asignaturas instrumentales, y la progresiva orientación en el segundo ciclo hacia las opciones humanística, científica y tecnológica.
 - f) La determinación de un periodo fijo de realización de pruebas extraordinarias en el mes de septiembre.
 - g) Racionalización de la ordenación del bachillerato, de modo que se refuerce su carácter propedéutico, incorporando la realización de una prueba general de homologación para la obtención del título y la continuación de estudios superiores.
 - h) Reconocimiento, apoyo, valoración y fomento de la consideración social del profesorado, teniendo en cuenta las opiniones y propuestas de sus legítimos representantes.
 - i) Fortalecimiento de la acción tutorial en todas las etapas educativas, llevando a cabo una acción formativa adecuada para quienes la ejerzan y reconociendo e incentivando su realización y dedicación.

- 4) Incorporación del principio de equidad para una correcta atención en todos los casos y condiciones, cuyas principales características han de ser:
 - a) Atención preferente a aquellos centros docentes ubicados en zonas geográfica o socialmente deprimidas, favoreciendo la permanencia del profesorado e incrementando la dotación de recursos.
 - b) Consideración especial a los centros de zonas rurales, contribuyendo a la fijación de la población en este entorno.
 - c) Establecimiento de un sistema de becas y ayudas al estudio que valore únicamente la situación social, económica y familiar de los beneficiarios.
 - d) Creación y aplicación de procedimientos que permitan la detección temprana de aquellos alumnos que precisen de atenciones específicas, de modo que puedan adoptarse las medidas necesarias cuanto antes.
 - e) Respeto al derecho de libre elección de las familias inmigrantes que se incorporan al sistema educativo español.
 - f) Asegurar la participación social en el ámbito educativo, otorgando posibilidades reales de influencia a los órganos en que aquella se concrete.

EL MODELO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

En una sociedad moderna, la representación de los ciudadanos en la vida política y social no es un asunto menor. Mucho menos en aquellas que se han dotado de un sistema democrático. Todo el entramado social, la estructura política y organizativa y el mismo modelo de transmisión de la soberanía popular giran en torno a este concepto. Es, sin lugar a dudas, uno de los grandes logros que se les atribuyen a los sistemas sociales vigentes en el mundo desarrollado. Acercar a los individuos, a los ciudadanos, a la toma de decisiones que afectan a la colectividad, estructurar y canalizar su participación por medio de instituciones jurídicas que los representen, es uno de los mayores avances sociales de los últimos siglos. Y constituye el pilar fundamental de la sociedad democrática, sin el cuál todo lo demás pierde su razón de ser y su sentido. Por esa razón, parece más que oportuno que la participación se fomente en todos los ámbitos sociales, no quedando reducida a los modelos privilegiados que obtienen un tratamiento preferente, como más adelante iremos viendo.

Inspirados en este principio, los Estados democráticos están obligados a crear las condiciones para que su efectividad sea no solo posible, sino real y auténtica. Para que no se vea reducido a un mero enunciado formal y carente de un verdadero contenido. Es su obligación *“facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*²². Es decir, los depositarios de la soberanía popular, que a su vez lo son por la puesta en práctica, precisamente, del principio de representati-

²² Artículo 9.2 de la Constitución Española de 1978.

dad y, con él, de participación, asumen la obligación de favorecer el establecimiento de los cauces más adecuados para una participación real y efectiva de los miembros de la sociedad en todo aquello que afecta a su conjunto.

Tal cuestión afecta también al sistema educativo, en cuanto parte esencial de una sociedad. De hecho, uno de los factores de calidad en la educación se relaciona directamente con la participación social, con la presencia de los sectores implicados, al menos, en los foros en que se debaten las cuestiones que los afectan, y en el mejor de los casos, en aquellos en que se toman las decisiones.

Nuestra legislación, por un lado, configura unas vías de participación preferente, con una protección especial, y que no son otras que los partidos políticos y las organizaciones sindicales y empresariales²³. Son instrumentos representativos privilegiados. No obstante, también se abren otros caminos para la participación social. Y se hace por medio del derecho de asociación²⁴. Un derecho que se reconoce a los ciudadanos sin más limitaciones que las fijadas por la propia legalidad vigente que –como bien sabemos–, en un Estado democrático se refieren, casi exclusivamente, a que sus finalidades no sean ilícitas y al cumplimiento de determinados requisitos de índole esencialmente administrativa. Precisamente, para hacer factible no sólo la participación, sino también la transparencia y un conocimiento general de las entidades a través de las cuales se ejerce este derecho.

Un correcto análisis del ejercicio del derecho de asociación, debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 23 de la Carta Magna. Este precepto legal reconoce el derecho a participar en los “*asuntos públicos*”, de forma directa o por medio de representantes. Indudablemente, en él también se viene a considerar cuál es el procedimiento habitual para delegar esa representación: unas elecciones periódicas por sufragio universal.

Algo que, siguiendo el patrón establecido para las consideradas instituciones preferentes –partidos políticos, sindicatos y patronales– debemos relacionar con el concepto de “*audiencia*” y, más concretamente, con el de “*especial audiencia*”, términos con los que el legislador quiere referirse –y de hecho así lo hace– al apoyo que genera una determinada organización entre aquellos a los que debe representar, entre aquellos cuyos intereses ha de defender. En definitiva, al respaldo social que concita entre las personas –o entre las mismas entidades– que conforman el universo en que se desenvuelve, el ámbito personal de su representación, y con él a su legitimación para asumir esa función representativa.

Por su propia naturaleza, el concepto de representatividad no puede considerarse como exclusivo de ningún ámbito. Es perfectamente válido para ser aplicado en cualquier espacio de la vida social, política, económica o cultural. Especialmente, en aquellos casos en que sea preciso contar con unos órganos de representación que, en sí mismos, constituyan los cauces de participación social de cada uno de esos ámbitos. Aún más, el concepto de “*especial audiencia*”, así entendido, contiene todos los ele-

²³ Artículos 6 y 7 de la Constitución Española de 1978.

²⁴ Artículo 22 de la Constitución Española de 1978.

mentos esenciales de los principios democráticos que rigen –o, al menos, deben regir– una sociedad moderna.

Sin embargo, parece oportuno resaltar desde este mismo momento que tal mecanismo no de fácil práctica en determinados ámbitos, uno de los cuáles muy bien puede ser el educativo. De hecho, por lo que se refiere al sector de padres de alumnos, que es el que en principio nos debe ocupar y preocupar, no es actualmente la fórmula mayoritariamente utilizada, con la única excepción de los Consejos Escolares de centro, que efectivamente se constituyen, respecto a los sectores sociales representados en ellos, mediante un proceso electoral sometido al sufragio universal, libre, directo y secreto.

No obstante, antes siquiera de tomar en consideración este posible modelo, es el concepto de “*asuntos públicos*” el que debe centrar nuestra atención en este momento. Sobre todo porque su extremada amplitud abre un extenso campo de aplicación. Ciertamente, asuntos públicos los encontramos en cualquier ámbito que tenga repercusión sobre la vida social. Lo que es tanto como reducir a la mínima expresión la lista de asuntos excluidos de este concepto. En realidad, asuntos públicos son todos aquellos que cuentan con trascendencia política, económica y social. Y uno de ellos es, sin duda alguna, la educación, en cuanto se trata del principal medio de asentamiento de los valores que inspiran a la sociedad, además de constituir el campo en que de una manera sobresaliente, pero no exclusiva, se lleva a cabo la socialización de los individuos.

Por consiguiente, las premisas que se vienen estableciendo hasta ahora en referencia a los conceptos de representatividad, como modelo de funcionamiento; de asociacionismo, como cauce y medio de actuación dentro del modelo representativo; de audiencia, como medida del grado de representatividad de las organizaciones; y de asuntos públicos, como campo en que se desenvuelve el modelo, son imprescindibles de conjugar para alcanzar una perfecta configuración del sistema y eliminar las distorsiones que se crean cuando no se tienen en consideración de manera conjunta.

A la vista de cuanto venimos exponiendo, así como de lo recogido al efecto en el articulado del Texto Constitucional hasta ahora referenciado, y a fin de dejar sentadas las bases en que se debe sustentar la presencia ciudadana en los asuntos comunes, en los asuntos públicos, podemos concluir que el modelo de participación social y, con él, de representación de los ciudadanos en los ámbitos político, económico, social y cultural, cuenta con unas notas características que lo definen. En concreto, el modelo que disfrutamos tiene las siguientes características, expresadas de forma resumida y escueta:

- ◇ Los ciudadanos pueden y deben participar en los *asuntos públicos*.
- ◇ La participación puede ser directa o por medio de representantes.
- ◇ La representación se canaliza, generalmente, a través de las asociaciones.
- ◇ La representación se lleva a cabo en nombre de los ciudadanos, titulares últimas del derecho y de los intereses que se defiendan o representen.

- ◇ La designación de representantes debe seguir un proceso democrático, sea o no de corte electoral.

Todas estas características son claramente perceptibles en los ámbitos preferentes que reiteradamente hemos venido señalado, en los que los instrumentos de participación social son partidos políticos y organizaciones sindicales y empresariales, que gozan de procesos especiales y privilegiados. Sin embargo, la ausencia de estas notas distintivas –total o parcial- se produce en el resto de los espacios de participación social, entre los que el mundo educativo no constituye ninguna excepción. Por el contrario, en él se dan algunas de las situaciones más antidemocráticas y enfrentadas al derecho que se conocen, situaciones que, además, son especialmente llamativas porque no son iguales para todos los sectores implicados.

Sin ninguna duda y por muchas y muy variadas razones, en educación, uno de los más importantes “*asuntos públicos*”, las características del modelo participativo cuentan con particularidades propias. Sobre todo a partir del amplio y variado grupo de sectores sociales presentes y con intereses no siempre coincidentes. En efecto, en el ámbito educativo confluyen los profesores y los demás profesionales implicados en el buen funcionamiento del sistema educativo, los alumnos, los padres y las propias Administraciones públicas, en cuanto que son las obligadas a garantizar que la educación se desarrolla y se imparte en el marco establecido por la legalidad vigente, de un lado, y con la debida calidad, por otra parte. Es decir, hay una multiplicidad de sectores sociales con un tratamiento muy diferente y con una consideración también variada.

En todo caso, el hecho de la existencia de una pluralidad de sectores comprometidos no parece razón suficiente para que la representatividad de todos ellos abandone el modelo general, al menos en la forma que lo hace, contribuyendo a generar disfunciones y a establecer privilegios injustificados. No puede haber justificación alguna cuando se provoca la existencia de criterios diferentes a la hora de determinar la representatividad de cada uno de los sectores citados. No responde a un criterio lógico que para el sector de los docentes, o del resto del personal, se siga el modelo habitual, estableciendo las cuotas de representación en función de la “*audiencia*” que cada una de las organizaciones encuentra entre el propio colectivo al que representa, casi siempre como resultado de un proceso ajustado a los principios democráticos, mientras que en otras ocasiones, como el caso de los padres o de los alumnos, la representatividad responda a otros criterios, ciertamente nada democráticos, e incluso absolutamente contrarios a la democracia misma.

No es de recibo, por tanto, que la representatividad de los padres de alumnos se vaya a establecer en función del número de organizaciones de base en que se agrupan, tal como está ocurriendo en la actualidad. Porque no podemos olvidar de ningún modo que las organizaciones superiores, esto es, federaciones y confederaciones, siguen siendo instrumentos de participación de los ciudadanos, medios de representación de los padres, individualmente considerados, nunca de estructuras inferiores territorial o socialmente. La única explicación para este estado de cosas hace referencia al favoritismo y al nepotismo. La única y exclusiva causa que justifica la adopción de esta fórmula es la de privilegiar a determinadas organizaciones que, por otra parte, y tal vez no sea cuestión ajena a esta situación, cuentan con vínculos políticos y sociales a los que se parece temer. Tanto como para olvidar la legalidad, o al menos sortearla.

Y es que este cambio de criterio resulta mucho más sorprendente cuando las propias normas legales, en especial aquellas que hacen referencia expresa a la representatividad en los órganos de participación social del propio ámbito educativo, citan específicamente el número de afiliados, de personas físicas, como factor a considerar para determinar la representatividad de las organizaciones sociales. Ciertamente, no son muchas estas normas legales, pero sí cualificadas. Porque son las únicas que regulan con carácter específico el sector de los padres de alumnos y que determinan la representatividad de cada uno de los sectores. Unas normas que deben servir, a su vez, para señalar el camino, pues ante la carencia de otras referencias han de ser aplicadas por analogía en la determinación del modelo representativo de los padres de alumnos.

Conforme a tales normas, la representatividad de los padres de alumnos en los Consejos Escolares se “realizará a través de las federaciones de asociaciones de padres más representativas”²⁵, y en el caso del Consejo Escolar del Estado “a través de las confederaciones de asociaciones de padres de alumnos más representativas en función del número de padres asociados en cada una de las asociaciones o federaciones integradas en la confederación”²⁶. Hasta el punto que la legislación llega a fijar como miembros de este Consejo Escolar a “doce padres de alumnos nombrados a propuesta de las confederaciones de asociaciones de padres de alumnos más representativas en función del número de afiliados”²⁷ y, a continuación, aclara que “la asignación del número de puestos de Consejeros (...) se efectuará, en su caso, proporcionalmente a la correspondiente representatividad”²⁸.

No obstante, en la actualidad se está siguiendo un criterio basado en el número de organizaciones que pertenecen, de acuerdo con los respectivos censos de las Administraciones educativas, a las federaciones y a las confederaciones, entidades a las que en última instancia corresponde el ejercicio del derecho de participación en los ámbitos territoriales en que están establecidos, en lugar del más lógico y ajustado a derecho, del más democrático, en suma, de afiliación o “audiencia”, tal como ocurre en otros sectores. La construcción de este modelo, inspirado en el deseo de otorgar privilegios a una parte en detrimento de otra, acaba generando una doble discriminación. Y es que a la ya reconocida de no atender el criterio de afiliación o “audiencia”, se viene a unir la discriminación que provoca la configuración de centros escolares en la red de titularidad pública. La separación de los centros docentes públicos en orden al tipo de enseñanzas que imparten –Escuelas de Infantil, Colegios de Primaria e Institutos de Secundaria–, produce un incremento artificial y forzado del número de asociaciones. Y fabrica una desigualdad en relación con los centros privados concertados, que generalmente imparten una pluralidad de enseñanzas dentro de un único espacio y, por tanto, cuentan con una sola asociación de padres. Con ello, se están creando las bases para que, antes o después, se tienda a un aumento del número de asociaciones de estos centros. O a cualquier otra situación que permita igualar el trato actual y que fa-

²⁵ Artículo 12 del Real Decreto 1533/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de padres de alumnos (BOE núm. 180, de 29 de julio).

²⁶ Artículo 13 del Real Decreto 1533/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de padres de alumnos.

²⁷ Artículo 9.1.b) del Real Decreto 2378/1985, de 18 de diciembre, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado (BOE núm. 310, de 27 de diciembre).

²⁸ Artículo 9.2 del Real Decreto 2378/1985, de 18 de diciembre, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado.

vorezca el derribo de esas barreras antidemocráticas. Hasta ahora sólo la buena voluntad y la buena fe de una parte han evitado que se llegue a situaciones que podríamos calificar, como mínimo, de extrañas.

Sólo una revisión en profundidad del modelo representativo, una revisión que habrá de ser clara en su exposición, coherente con la legalidad, alejada de favoritismos y que responda a criterios estrictamente democráticos permitirá subsanar una situación que únicamente se puede considerar como irregular a la luz de las normas legales que le son de aplicación. En consecuencia, son las Administraciones educativas quienes deben adecuar de forma inmediata la representatividad de las organizaciones sociales del ámbito educativo, en particular las de padres de alumnos. Y no hay más que dos fórmulas aceptables para hacerlo:

1. Determinándola por el número de afiliados de las asociaciones que se integran en las federaciones y confederaciones.
2. Estableciendo un procedimiento de tipo electoral que pueda llegar a determinar cuál es la “*audiencia*” real y efectiva de cada una de las organizaciones.

Ambas pueden ser igualmente válidas tanto desde el punto de vista ético como legal, aunque debe reconocerse, en principio, que la segunda acarrea unas dificultades importantes en su organización y puesta en funcionamiento, dificultades que probablemente no es el momento de analizar. Pero que tampoco han de constituir un obstáculo insalvable para lograr que la representación de los padres de alumnos sea justa y democrática. En todo caso, es nuestra obligación defender la mejora de la representatividad de los padres –en la que nuestra organización es claramente discriminada– y hacerlo en este momento, cuando está en marcha ya la reforma del Consejo Escolar del Estado, que afectará esencialmente a su composición.

LA INDEPENDENCIA DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO DE PADRES

Siendo la representatividad y la defensa de los derechos e intereses de quienes las conforman el objetivo primordial de las distintas organizaciones sociales, no es menos cierto que, para que ambas puedan ejercerse de modo adecuado, deben contar con unas determinadas características que las hagan eficaces y efectivas. Entre ellas, indudablemente, la independencia del movimiento asociativo de padres. Lo cuál no significa, necesaria ni obligatoriamente, neutralidad. Las organizaciones sociales se constituyen en torno a unos principios, a una ideología, a una concepción de las cuestiones que les afectan, cuando no a una manera de ser, de pensar o de sentir. Por tanto, sin que ello implique que hayan de subordinarse a otras entidades, del tipo que sean, no podemos descartar la coincidencia en los planteamientos, en los contenidos conceptuales, en la formulación de propuestas, en los objetivos perseguidos y, ocasionalmente, también en los métodos de actuación.

A lo largo de la vida de **CONCAPA** se han venido demostrando estas afirmaciones. No siempre con los mismos compañeros de viaje, ni probablemente en todo momento con los más adecuados, pero en cada situación vivida hemos tenido ocasión de

compartir con otras entidades la defensa de aquello que favorecía en mayor medida a las familias. Por no retroceder en demasía en el tiempo, podemos prestar atención al último ejemplo de importancia que ha habido. En la oposición al proyecto de Ley Orgánica de Educación hemos compartido con organizaciones sindicales, con organizaciones de estudiantes, con otras organizaciones familiares y con algunos otros grupos y colectivos –incluso, en algún momento, con distintas formaciones políticas de muy diversa procedencia- todo el desarrollo de las actuaciones frente a una ley que se nos antoja nefasta para el futuro de nuestros hijos y, consecuentemente, del conjunto de la sociedad española.

La necesaria independencia del movimiento asociativo de padres, en general, y de nuestra organización en particular, requiere que se conjuguen algunos factores concretos. El primero, sin lugar a dudas, que la colaboración, la cooperación, la identidad de objetivos –permanente u ocasional- y las actuaciones conjuntas no supongan una subordinación a otras organizaciones, sean cuales sean sus intereses. La capacidad de presión que una masa social numerosa y reivindicativa, como pueden llegar a ser las familias, es capaz de desarrollar no puede ser el instrumento a emplear por otros colectivos en la salvaguarda de sus intereses particulares.

Sin embargo, la independencia precisa que la organización cuente con unas infraestructuras adecuadas a la tarea que debe desempeñar, lo que a su vez hace necesaria una dedicación que resulta imposible prestar en las condiciones de hoy. Al igual que ocurre en otros ámbitos de la participación social, de los que el sindical resulta el más ejemplarizante, es imprescindible que los padres comprometidos con la representación social cuenten con posibilidad real de ejercerla. Algo que no es factible cuando el tiempo –factor esencial- está ocupado por la atención a la familia y por la actividad laboral propia de manera completa.

La posibilidad de establecer un modelo de “dispensa laboral” durante el periodo en que se ejerzan responsabilidades en una organización social, que en definitiva es de lo que estamos hablando, resulta, en el caso de las organizaciones de padres, de vital importancia. Tanto porque facilita que la participación social no sea un mero ejercicio de voluntarismo, como por higiene democrática. Sólo con un sistema que permita una dedicación adecuada a las tareas de voluntariado que suponen estas actividades haremos posible una auténtica democracia cuya seña de identidad sea la participación de la sociedad. Y al mismo tiempo nos dará a los miembros de las organizaciones la posibilidad de exigir y asumir, según el momento y la posición que ocupemos, responsabilidades en el desempeño de tan apasionante cometido. La alternativa no es otra que la temida ausencia de participación y, consecuentemente, la pérdida de valor democrático en un aspecto tan vital e importante como es el desarrollo del sistema educativo que, entre otras, tiene la misión de velar por el mantenimiento de los principios sociales que nos son comunes y que caracterizan el patrón de convivencia de nuestra sociedad.

Es evidente que ello requiere, antes que ninguna otra cosa, unas compensaciones económicas por la inevitable pérdida de ingresos que conlleva el “abandono” de las ocupaciones laborales o profesionales. Y también lo es que no puede recaer el peso sobre la sociedad misma, sobre los particulares, sobre las empresas. Es decir, ha de ser el Estado, las Administraciones públicas, las que asuman el coste de la participación, mediante la apertura de una línea de subvenciones destinada en exclusiva a esta

finalidad. De este modo, podrían ser las propias organizaciones sociales las que, en garantía de independencia, asumieran el pago, no sólo de lo que podríamos entender y denominar como salarios, sino también de las cargas sociales que cualquier percepción del trabajo personal lleva consigo.

Pero esta cuestión, este modelo de financiación de las “dispensas laborales” no podría estar completo sin la garantía de reserva del puesto de trabajo que previamente ocuparan la personas que se dedique a las tareas sociales. Y ahí sí será necesaria la implicación directa de todo el conglomerado económico-social. Un compromiso que no tiene por qué encontrar obstáculos y trabas. A fin de cuentas es precisamente el conjunto de la sociedad el que se beneficia de la educación, estando suficientemente demostrado que la implicación de los padres es un factor más de calidad de la educación y, habitualmente, produce unos resultados más que aceptables. En definitiva, que si la sociedad es capaz de asumir un cambio en la cultura de la participación, facilitándola a los ciudadanos, al final encontrará su propia recompensa con la incorporación al mercado laboral de personas más y mejor formadas, cerrando un círculo que se nos antoja va a producir unos resultados óptimos que redundarán en un mayor bienestar social y en un crecimiento sólido y bien cimentado.

Cáceres, 28 de octubre de 2006