

Lo importante y lo accesorio

La escuela pública a debate

El artículo profundiza en la distinción público-privado a partir del análisis de diversos elementos relacionados entre sí: intervencionismo, regulación, financiación, prestación, grado de eficiencia, modo de evaluarla, implicación de la sociedad... El futuro del Estado de bienestar está vinculado a una concepción pluralista y flexible de los servicios públicos. En esta línea, el autor invita a los profesionales de la enseñanza, así como al conjunto de la sociedad, a liderar la renovación de la escuela en un esfuerzo de adaptación a las nuevas necesidades.

escuela privada, escuela pública, política educativa

Joan Subirats*

En el debate actual sobre el futuro del sistema educativo volvemos a oír hablar mucho de escuela pública y de escuela privada. En ello influyen elementos de coyuntura y elementos más estructurales. Cambio de gobierno en el Estado, asunción de las competencias educativas en algunas comunidades autónomas por opciones conservadoras o claramente confesionales, son, sin duda, factores que han hecho aparecer señales de alerta. Pero, por debajo de esos elementos de coyuntura, existen factores más estructurales que desde hace tiempo suscitan interrogantes sobre el futuro de la enseñanza pública en el país: procesos de redimensión general del sector público, privatización de empresas públicas, creciente atención a fórmulas de gestión privada o no gubernamental de políticas públicas, o más en concreto, cuestionamientos sobre la capacidad de la enseñanza pública de ofrecer calidad a precios competitivos, interrogantes en torno a las posibilidades de adaptación de la escuela pública a necesidades educativas que exigen día a día mayor adaptabilidad y flexibilidad ante demandas más y más personalizadas, preocupación ante lo que algunos interpretan

como resistencia al cambio desde la corporación de maestros y profesores... No es pues extraño que la coincidencia de ambos tipos de elementos, coyunturales y estructurales, haya provocado la revitalización de un debate que, si bien nunca había desaparecido, sí podemos afirmar que tenía una virulencia mucho menor.

■ Público-privado

El problema es que cada día resulta más complicado señalar con precisión dónde empieza o termina lo público y dónde termina o empieza lo

les. Era desde la familia, desde las instituciones de caridad o religiosas o desde la iniciativa mercantil desde donde se intentaba dar respuesta a las necesidades educativas, sanitarias o de cuidado de ancianos o necesitados. Los poderes públicos tenían asignado un papel importante, pero residual. Su misión era hacer cumplir las normas y los contratos. Advertir, sancionar y castigar a quien incumpliera sus obligaciones y ocuparse asimismo de aquello que, siendo necesario, no era suficientemente rentable o apetecible para la iniciativa

**«Cada día es más complicado
señalar con precisión dónde empieza o
termina lo público y dónde termina
o empieza lo privado»**

privado. Como es bien sabido, en el esquema liberal tradicional la esfera de lo público tenía unas dimensiones muy acotadas. Los poderes públicos no intervenían en absoluto en la vida familiar, en las relaciones entre empresarios y trabajadores, en las operaciones mercantiles o comercia-

privada. Deberíamos simplemente releer uno de los grandes y magníficos textos de John Stuart Mill, *Sobre la libertad* (1979), para darnos cuenta de lo extraño que resultaba para un liberal, de los que entonces se calificaban como progresistas, que la enseñanza pudiera ser algún día ob-

jeto de regulación y servicio público. De hecho, se entendía que toda intervención de los poderes públicos fuera de esos límites estrictos podía provocar peligrosos abusos de poder y alteraciones preocupantes de un orden natural surgido del libre intercambio social.

Todos sabemos que las políticas impulsadas básicamente en la segunda mitad de este siglo han alterado este predominio de lo privado y esa situación residual o subsidiaria de lo público. No es preciso recordar *in extenso* que lo que precisamente impulsó este creciente intervencionismo público fue la convicción de que sólo de esta forma se conseguiría que la libertad y la igualdad formalmente proclamadas pudieran tender a ser efectivas. Los años de liberalismo y de reacción autoritaria habían puesto de relieve que grandes sectores de la sociedad difícilmente

co. Los partidarios del neoliberalismo serían aquellos que defenderían una salida privatizadora a la llamada crisis del Estado de bienestar, mientras que desde la izquierda se defendería el puro y duro mantenimiento de las fórmulas de intervencionismo público. Pero, como suele suceder, las cosas no son tan simples.

Para empezar, la misma distinción público-privado encierra una complejidad mucho mayor de lo que su apariencia dicotómica supone. No es pues extraño que cuando hoy se habla de privatizar, tanto en sentido positivo como en sentido crítico, la gente acostumbre a denominar de una misma manera cosas muy distintas. En primer lugar, porque la misma praxis de intervencionismo público de estos últimos años ha dado lugar a múltiples fórmulas mixtas, *partenariados*, concesiones, o contratos, que no nos permiten despachar

quida un largo y variado, desde el punto de vista político, periplo histórico de intervencionismo económico, es preocupante.

Regulación, financiación, prestación

La distinción público-privado no puede hoy servir como principal elemento de diferenciación ideológica o de diferenciación entre diversas opciones de actuación. Probablemente sería más adecuado plantear la polémica de otro modo: discutir primero qué aspectos, y con qué intensidad, deberían ser objeto de regulación por parte de los poderes públicos y qué aspectos deberían simplemente dejarse al juego de carácter mercantil entre intereses económicos y sociales. Regulación o no regulación es hoy en todo el mundo un debate que pone en primer plano los valores que la sociedad entiende que deben ser protegidos o salvaguardados de forma especial, frente a aquellos otros aspectos que se supone que la interacción social por sí misma logra resolver más o menos adecuadamente. El otro gran polo de la cuestión es considerar si las actividades que se van a desarrollar han de basar su funcionamiento en la concesión de fondos públicos o dependerán de la libre iniciativa de los actores individuales. Y ése es también un punto de especial fricción en todas partes, dada la tradicional escasez de recursos y dada la actual presión sobre los poderes públicos para que reduzcan su gasto, para hacer frente a la globalización económica y a los complicados procesos de integración transnacional. Un tercer aspecto que debe considerarse es quién es el encargado de prestar ese servicio (regulado o no, financiado públicamente o no). La prestación del servicio puede darse desde los poderes públicos, con un personal directamente dependiente de esos poderes, sea éste personal funcionario o contratado, o puede darse desde el sector privado.

Fijémonos, por tanto, en que si combinamos los tres elementos de distinción (véase Cuadro) la panoplia de combinaciones nos da una cierta idea de lo complicado que resulta hablar de público y privado sin matizar. Una actividad catalogada en la figura adjunta como del tipo 1 sería la única de las ocho descritas que podríamos calificar de pública-pública, mientras

«El debate público-privado más profundo gira hoy en torno a si deben o no regularse ciertas actividades»

podrían acceder a unas condiciones vitales, culturales y sanitarias dignas sin una intervención activa y directa de los poderes públicos, a través de políticas basadas en redistribución de rentas. El resultado de estos decenios de intervencionismo público ha sido una espectacular inversión del peso relativo de las esferas privada y pública. La mayor parte de los mecanismos de regulación social y un sinnúmero de servicios no dependen ya de las relaciones entre privados, sino que se entienden y asumen como responsabilidades públicas.

Desde la simplicidad forzosa a que obliga este resumen de la evolución del estado liberal-democrático, se podrían definir las actuales propuestas e iniciativas que tienen como objetivo el reconsiderar ciertos ámbitos de actuación de los poderes públicos, o de retornar a la gestión privada servicios hoy prestados directamente por las administraciones públicas, como un mero retorno a los viejos esquemas del liberalismo decimonóni-

co. el tema con adjetivos más o menos logrados, hasta el punto de que podríamos considerar que existe un *continuum* público-privado lleno de situaciones intermedias. En segundo lugar, a menudo los que abogan sin paliativos por las privatizaciones parecen querer resumir con ello ciertos prejuicios según los cuales todo lo público está mal gestionado, es imposible conseguir eficiencia en el sector público o sólo privatizando se podrá acabar con la obsolescencia de una burocracia decimonónica. Una vez más se mezclan muchos temas al mismo tiempo, y las alternativas que se proponen son tan nebulosas como las realidades que se pretenden descalificar. En tercer lugar, con el lema «privatizar» se simboliza a veces una nueva forma de entender la relación entre poderes públicos y sociedad, por la cual se ha de devolver a la iniciativa privada aquello que han ido asumiendo de forma impropia las administraciones públicas. También aquí el esquematismo con que se li-

la catalogada con un 8 sería la puramente privada-privada. Entre esas dos situaciones, tenemos seis combinaciones distintas de regulación, financiación y prestación que presentan mezclas distintas de público y privado.

El debate público-privado más profundo se centra hoy más en si deben o no regularse ciertas actividades, y en si es necesario o no financiarlas con fondos públicos, que en quién es el titular de la propiedad, o en quién acaba prestando el servicio o la actividad. El debate ideológico se plantea en torno a la necesidad o no de regular ciertos temas, y en torno a si los poderes públicos —es decir, los contribuyentes, la sociedad— han de sufragar total o parcialmente esa actividad, y a través de qué medios (impuestos más o menos progresivos, tasas, precios públicos...). No es probablemente del todo accidental o accesorio que los que acaben realizando el servicio sean funcionarios, una empresa o una organización sin ánimo de lucro, pero, como ya se ha dicho, muchas veces lo más decisivo es quién lleva el timón, y no tanto quién acaba remando.

Si trasladamos este tema al debate sobre la escuela pública, lo que resulta seguramente más relevante es que el paquete de enseñanza considerado socialmente como básico (concepto que, como sabemos, ha ido expandiéndose sin cesar) tenga una regulación que garantice los valores constitucionales de pluralismo, no discriminación, tolerancia y libertad, y que existan garantías suficientes de acceso al sistema educativo básico sea cual sea el nivel de ingresos de que se disponga, lo cual implica la financiación con fondos públicos. Menos determinante sería, desde una posi-

ción de defensa de la escuela pública, si la prestación concreta de la función educativa la lleva a cabo una escuela de propiedad pública y con maestros del cuerpo de funcionarios correspondiente o la realiza una escuela privada con maestros contratados según la normativa laboral vigente. Pero, atención, la obligación de los poderes públicos que han regulado la enseñanza que imparte, por ejemplo, una escuela privada a la que se le han asignado fondos procedentes de los contribuyentes para que realice sus funciones, es la de controlar los contenidos de la enseñanza para que se adapten a lo establecido, y controlar tanto si en la selección del alumnado se produce discriminación como si existe abuso en las cuotas que los padres aportan al margen de la cantidad que recibe el centro concertado, y por tanto, si los parámetros de calidad general se cumplen. Si se trata de una escuela pública con personal funcionario, ese control de los poderes públicos se supone. Si se trata de una escuela privada no concertada, el control ha de limitarse a los contenidos considerados como básicos y que permiten homologar los estudios realizados en ese centro.

Desde esta perspectiva, la izquierda no tiene por qué defender a capa y espada el tipo 1 de escuela (véase *Cuadro*), sino que deberá velar para que la regulación educativa recoja los valores más solidarios y progresivos posibles, y para que la financiación pública sea la suficiente para evitar discriminaciones sociales de acceso. Y, también, evidentemente, para que no reciban fondos públicos aquellos centros que tienden a no aceptar niños con problemas de cualquier tipo,

o aquellos que simplemente añaden a las cuotas que deben pagar los padres las cantidades del concierto, convirtiendo las tarifas en abusivas y en socialmente discriminatorias. La derecha, probablemente, tenderá a ser menos exigente en estas cuestiones, por entender que la propia desigualdad natural se refleja en la composición de las escuelas, pero sin querer renunciar a que las escuelas privadas cuenten con fondos públicos para aumentar su calidad.

Sector público y eficiencia

Quien diga, a estas alturas de siglo XX, que, por definición, todo lo que está en contacto con el sector público está mal gestionado, o que sólo privatizando se consigue eficiencia, demuestra, siendo moderados en el juicio, un nivel de desinformación notable. El debate sobre el grado de eficiencia de una y otra forma de intervención ha sido y es inagotable, y en el balance final no ha habido vencedores y vencidos claros. Como siempre, la cosa va por *barrios* (sectores de intervención, tradiciones culturales, tipología y gravedad de los problemas...). Es, como mínimo, difícil sacar las cuentas. Las universidades privadas pueden ser más eficientes en la relación coste-nivel de formación obtenido, pero acostumbran a descuidar considerablemente la investigación o no la incorporan a sus costes. Con los hospitales privados ocurre tres cuartos de lo mismo. Y en general se constata que las empresas tienen la inveterada costumbre de intentar ocupar los espacios de negocio más claros (la *crema* del sistema), dejando al sector público los casos más difíciles, las titulaciones

Cuadro

Combinación de distinciones entre público y privado

Actividades sujetas a regulación				Actividades no sujetas a regulación			
Financiación pública		No financiación pública		Financiación pública		No financiación pública	
1	2	3	4	5	6	7	8
Prestación pública del servicio	Prestación no pública del servicio	Prestación pública del servicio	Prestación no pública del servicio	Prestación pública del servicio	Prestación no pública del servicio	Prestación pública del servicio	Prestación no pública del servicio

Fuente: Elaboración propia

más costosas o, por poner el ejemplo de las llamadas cárceles privadas, los prisioneros más peligrosos.

En cambio, lo que sí se ha demostrado con creces es que al sector público le conviene introducir de forma mucho más clara criterios de competencia y mecanismos de evaluación que delimiten con claridad responsabilidades y permitan, en consecuencia, diferenciar buenos y malos rendimientos. Lo que resulta nefasto para el sector público es la cultura de la indiferenciación, en la que lo único que cuenta es la antigüedad, o la cultura de la ignorancia y del desprecio en relación con los costes de lo que se produce, aduciendo que lo importante es salvaguardar los valores que justifican la acción pública, pero sin saber tampoco si se consigue o no lo que se pretende. Muchas

derecho al acceso a un centro público, posibilidad que no utilizan, y la otra a través de las cuotas que pagan en el centro privado al que llevan a sus hijos. De generalizarse y consolidarse este fenómeno, puede dar lugar a movimientos ya existentes en algún país, denominados de *opting out*, que van despojando a los servicios públicos de aliados socialmente influyentes, y que pueden acabar caracterizando a los servicios públicos como aquellos sólo útiles para los que no tienen otra opción. La forma de evitar estas tendencias es luchar por aumentar la calidad y, por tanto, la competitividad de las escuelas públicas, y ello se puede lograr con mayores dosis de información sobre costes y resultados, creando incentivos distintos según sea la situación del centro, buscando fórmulas de flexi-

«La izquierda deberá velar para que la regulación educativa recoja los valores más solidarios y progresivos posibles»

veces la incapacidad de unos y la resistencia de otros ha conducido a que se busquen fórmulas de *huida* de las estructuras administrativas más tradicionales, lo cual demuestra, más que búsqueda de eficiencia, la sensación de impotencia, y, en definitiva, acaba produciendo con frecuencia duplicaciones o enquistamiento de posiciones de privilegio.

En el caso de la escuela, como en otros servicios públicos, se debería ser más ambicioso en la construcción de indicadores de coste y de eficacia, que permitieran aprender de errores y mejorar la calidad conjunta del servicio. Desde posiciones de defensa de las políticas de bienestar que han caracterizado a la Europa de la posguerra y la España de la democracia, podría señalarse que uno de los peligros que existen es que sectores de clases medias, descontentos o no suficientemente convencidos de las prestaciones de las escuelas públicas, acudan a centros privados y acaben por pensar que están pagando dos veces por el mismo servicio: una a través de sus impuestos, que les dan

bilidad en horarios, contenidos y perfiles educativos para responder mejor a demandas cada vez más diferenciadas, etc. Puede parecer contradictorio, pero desde mi punto de vista defiende mejor la escuela pública aquel que defiende que debe cambiar, reducir rigideces, aceptar el contraste de coste y de resultados entre centros públicos y entre públicos, concertados y privados, que aquel que dice defenderla *bunquerizándose* en la defensa a ultranza de estatutos y prerrogativas (otra cosa muy distinta es, evidentemente, si en vez de hablar de defensa de la escuela pública, hablamos de lo que interesa a cada quien individualmente).

Sector público y sociedad civil

Otro de los elementos en este debate público-privado es de carácter más ideológico. Se trataría, se dice, de retornar a niveles de intervencionismo menos asfixiantes, en los que la sociedad recuperase aliento, autonomía, y por tanto, más autorresponsabilidad, mayor madurez. Recor-

remos que ése fue uno de los caballos de batalla a principios de los ochenta en algunos países anglosajones, en pleno apogeo de rearme neoliberal. En nuestro país sería extraordinariamente mixtificante pretender mimetizar ese esquema. En 1975 el gasto público del país en relación con el PIB era menos de la mitad del actual, y no por ello deberíamos considerar que lucía un espléndido sol liberal. No parece que exista una muy clara correlación entre capacidad de desarrollo de un país y grado de intervencionismo público. Tampoco resulta cierta la afirmación, si hemos de hacer caso a uno de los últimos informes de *The Economist*, de que a menor presencia de la política más y mejor desarrollo económico. Aparecen cada día nuevas evidencias que relacionan la capacidad de mejorar el nivel de desarrollo de un país con temas como capital social, formación, cultura cívica, etc., y no me parece que en esos factores exista un nexo causal con el nivel de intervencionismo estatal o de los poderes públicos. También en este punto el tema de fondo es otro. No es un problema de volumen de intervencionismo, es un problema de calidad del mismo. No tenemos un exceso de Estado en general, tenemos excesos y déficits en particular.

Si acercamos este debate al ámbito de la enseñanza, lo cierto es que se ha producido una gran transferencia de responsabilidades del ámbito familiar y social al ámbito de los *profesionales* de la formación, a los maestros, a la escuela. No es algo que pueda relacionarse sólo con la formación educativa y la escuela, sino que, en general, las administraciones públicas, los servicios públicos han ido asumiendo tareas y cuidados que se venían asumiendo en el entorno familiar y aledaños y que, por múltiples razones, han ido entrando en el abanico de responsabilidades de los poderes públicos. La escuela no puede acabar convirtiéndose en el gran contenedor donde se vayan depositando todas las esperanzas, necesidades e ilusiones de formación de los futuros ciudadanos, tratando que sea en el ámbito educativo profesionalizado donde se acabe resolviendo todo aquello que la convivencia social o el mercado malogran o no consiguen preservar. Existe el peligro de

considerar la escuela como un entorno especial en el que no suceda todo aquello que nos molesta en nuestra vida diaria.

La escuela, y con más ahínco la escuela pública por su especial condensación de valores y recursos de atribución colectiva, debe compartir responsabilidades con las familias, con el territorio (el barrio, el pueblo, la ciudad) en que la escuela se asienta, con organismos, asociaciones y redes cívicas de todo tipo con los que la escuela, sus alumnos, profesores y

**«La formación
nunca ha sido
patrimonio exclusivo
de la escuela,
y probablemente
ahora menos que
nunca»**

padres interactúan y coinciden. La formación nunca ha sido patrimonio exclusivo de la escuela, y probablemente ahora menos que nunca, dados los constantes impactos (in o de)formativos con los que todos nos tropezamos a diario. Los poderes públicos, la escuela pública, no pueden ni deben monopolizar valores o formación. Su labor es más habilitadora, más tendente a implicar a la ciudadanía, a los vecinos, a las familias, en una labor conjunta de formación recíproca, sin pretender encerrarse en un abstracto profesionalismo de especialización. La sociedad debe autorresponsabilizarse de la formación cívica de sus jóvenes, y debe implicarse en una escuela abierta, que quiere servir a los ideales que justifican que sea pública y que esté financiada por esa misma sociedad.

■ Conclusiones

No se trata de sacar conclusiones unívocas después de tratar temas de tal calibre y probablemente con tal desorden. Pero sí podemos postular el rechazo de un debate entre lo pú-

blico y lo privado si se nos presenta como una mera cuestión técnica, analítica, despojada de incrustaciones ideológicas. No caigamos tampoco en la descalificación burda y obsoleta de aquel que no es capaz de entender que ser de izquierdas hoy día no consiste en defender por principio y sin grietas que todo ha de ser público. Aceptemos simplemente una realidad que nos obliga a vincular el futuro del Estado de bienestar a una concepción pluralista y flexible en relación con los proveedores y gestores de los servicios públicos.

La escuela pública en sentido amplio, es decir, aquella regulada y financiada con fondos públicos, y la escuela pública en sentido estricto, es decir, aquella que, además de estar asimismo regulada y financiada con esos mismos fondos públicos, cuenta con personal que depende directamente de los poderes públicos, no pueden quedar al margen de la renovación exigible a todos los servicios públicos, para evitar que acaben siendo considerados como formas públicas de beneficencia. Los poderes públicos deben preservar los valores que inspiran la regulación y la financiación de esos centros de enseñanza, evitando discriminaciones, abusos y desviaciones de objetivos. Y también los profesionales de la enseñanza deben evitar la deslegitimación de la escuela pública, no liderando la flexibilización y la adaptación de esas escuelas a las nuevas necesidades cívicas. Ésas no son tareas de unos cuantos, sino de todos. Y es necesaria la implicación y la recuperación por la sociedad de sus obligaciones y sus responsabilidades. Con esos principios se puede discutir todo, mejorando eficiencia, calidad y capacidad de elección de unos y otros. Pero, sobre todo, no bajemos la guardia y preguntémonos siempre quién gana y quién pierde ante cada medida que se nos plantee. Preguntémonos, en definitiva, qué política hay detrás de cada decisión. □

Referencias bibliográficas

Mill, J.S. (1979): *Sobre la libertad*, Madrid: Alianza Editorial (sucesivas reediciones; la última de 1997).

* **Joan Subirats** es catedrático de Ciencia Política de la Universitat Autònoma de Barcelona.