

Juan M.^a Lumbreras Meabe, S. J. *

La democratización de la enseñanza y su financiación

I. ASPIRACION DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA A LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA

Es un hecho indiscutible que los ciudadanos españoles ansían cada día más incrementar su cultura y su formación profesional y, sobre todo, superar en sus hijos la preparación que ellos recibieron. Más o menos reflejamente, todos son conscientes de la eficacia trascendental de la educación y preparación en orden a garantizar la dignidad de la persona humana y debida participación en todos los campos, a hacer posible el desarrollo económico nacional y la mejora de la distribución de las riquezas y a conseguir una auténtica movilidad social.

Una prueba estadística de este hecho nos la proporcionan los siguientes datos estadísticos relativos al número de alumnos.

CUADRO I (1)

Año	Primaria	Media	Superior	Total
1953	2.894.413	424.401	69.659	3.388.473
1959	3.334.973	659.694	93.773	4.088.460
1963	3.452.670	909.682	103.060	4.465.412
1967	4.025.000	1.428.000	150.000	5.603.000

Evidentemente, la marea aún no ha llegado a su pleamar, pero, nacida desde abajo, ha llenado ya casi plenamente la enseñanza desde los seis a los catorce años, comienza ya a inundar los estudios posteriores de bachillerato y profesionales hasta los diecisiete, y, dentro de unos años, irrumpirá en los superiores, universitarios, técnicos, etc., con fuerza irreversible e irresistible.

Es un deseo y una exigencia universales, que responden a un derecho y a una necesidad, individual y comunitaria, el que todos reciban una formación general más y más amplia y que cada uno pueda llegar en

(*) Licenciado en Ciencias Económicas.

(1) Anexo del discurso del Vicepresidente del Gobierno en la sesión plenaria de las Cortes Españolas del 3 de abril de 1968. Presidencia del Gobierno.

sus estudios hasta donde lo permitan sus cualidades personales y su voluntad, sin que sea un obstáculo para ello la posición socio-económica de su familia. Formar y promover a todos los hombres y a todo el hombre, no sólo para que tenga más, sino para que sean más, es —con palabras de S. S. Pablo VI en la *Populorum Progressio*— el anhelo de todos, cada día más generalizado.

Este derecho proclamado por la O. N. U. en su Declaración Universal de los derechos del hombre y por el Concilio Vaticano II, está recogido por el Fuero de los Españoles y propuesto por el «Libro Blanco» como el primero de los principios generales en que se basará la futura política educativa.

O. N. U.: *“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo que concierne a la enseñanza elemental y fundamental. La enseñanza elemental es obligatoria. La enseñanza técnica y profesional debe ser generalizada, el acceso a los estudios superiores debe abrirse con plena igualdad a todos, en atención al mérito de cada uno”* (2).

Concilio Vaticano II: *“Todos los hombres, de cualquier raza, condición y edad, en cuanto participantes de la dignidad de la persona, tienen el derecho inalienable a una educación...”* (3).

El Fuero de los Españoles: *“Todos los españoles tienen el derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlas... El Estado velará para que ningún talento se malogre por falta de medios”* (4).

El «Libro Blanco»: *“Todo español tendrá derecho a recibir una educación general básica e igual oportunidad para el acceso a los estudios posteriores y a la permanencia en los mismos, en función exclusivamente de su capacidad y vocación. La educación general básica será obligatoria y gratuita. Los estudios de bachillerato superior serán igualmente gratuitos y obligatorios tan pronto como las condiciones económicas y sociales del país lo permitan”* (5).

Claro que el logro de estos objetivos exige tiempo y supone superar muchos obstáculos, pero a ellos hemos de tender eficientemente, pues son primordiales e irrenunciables. Entre unos y otros ciudadanos, todos iguales en su esencia y ante la ley, se dan de hecho muchas diferencias de tipo geográfico, económico, social, familiar, que crean muy diversas oportunidades para el estudio. Así es, pero las dificultades para llegar al término, lejos de desalentarnos, han de ser un estímulo y un aliciente más para recorrer el camino. Sin pérdidas de tiempo hay que ir a establecer una auténtica igualdad de oportunidades para todos.

La sociedad y los Poderes Públicos, buscando el bien común, tienen el gravísimo deber de crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los ciudadanos el desarrollo integral de su persona, en cuya base está la educación integral.

La libertad paterna de elección y el pluralismo docente

Junto con el derecho de todos a la enseñanza, debe ser salvaguardado real y efectivamente el derecho natural inviolable de todo padre de familia, sea de la clase rica, media o pobre, a elegir libremente las per-

(2) *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, art. 26, 1.º Asamblea General de la O. N. U. de 10 de diciembre de 1948.

(3) *Gravissimum educationis momentum* (G. E. M.), núm. 1. Véase el número 13 de la *Pacem in terris* de S. S. Juan XXIII.

(4) Fuero de los Españoles, art. 5.º

(5) «Libro Blanco», núm. 14, pág. 206.

sonas y centros educadores de sus hijos, así como el derecho primordial de las iniciativas privadas brotadas de la sociedad a prestar sus servicios educadores y docentes dentro de las exigencias del bien común.

Los padres son los primeros y obligados educadores de sus hijos y su misión es tan decisiva que cuando falta difícilmente puede ser suplida. Este derecho-deber de los padres no procede, por delegación, ni de la sociedad civil ni del Estado, sino de Dios y del derecho de sus hijos a la educación, y les confiere el derecho natural a elegir los educadores de su prole. El Estado debe garantizar esta libertad natural de todo padre y para que sea efectiva no basta proclamarla, es necesario —ya que la enseñanza es costosa y lo será cada día más— que todos los centros, estatales y no estatales, ofrezcan sus servicios en igualdad de condiciones económicas para las familias, para lo que los Poderes Públicos deberán repartir conforme a la justicia distributiva los fondos públicos de manera que se salve el derecho natural paterno de elección.

Esta doctrina está sancionada por los principales documentos civiles internacionales, de la Iglesia y por nuestra legislación:

O. N. U.: *“Los padres tienen, por prioridad, el derecho de escoger la clase de educación de sus hijos”* (6).

Concilio Vaticano II: *“Los padres, cuyo primer e inalienable deber y derecho es el de educar a sus hijos, deben tener verdadera libertad en la elección de las escuelas. El Poder Público, por lo tanto, a quien pertenece proteger y defender las libertades de los ciudadanos, debe procurar, atendiendo a la justicia distributiva, repartir los subsidios públicos de forma que los padres puedan elegir con libertad verdadera, según su propia conciencia, las escuelas para sus hijos”* (7).

LA LEGISLACION ESPAÑOLA:

1.º El Fuero de los Españoles: *“Todos los españoles tienen derecho a recibir educación e instrucción y el deber de adquirirlos, bien en el seno de su familia o en Centros privados o públicos a su libre elección...”* (8).

2.º La ley de Enseñanza Primaria: *“Corresponde a la familia el derecho primordial e inalienable y el deber ineludible de educar a sus hijos y, consiguientemente, de elegir las personas o centros donde aquéllos hayan de recibir educación primaria”* (9).

3.º *“Todo español o extranjero residente en España tiene derecho a recibir educación primaria gratuita desde los seis a los catorce años. A este fin, el Estado creará y mantendrá el número suficiente de puestos escolares y garantizará, en su caso, la gratuidad y asistencia a Centros no estatales mediante subvenciones o becas. La gratuidad se extenderá a libros y material escolar”* (10).

4.º La Ley de Enseñanza Media: *“Queda garantizado el derecho de los padres a elegir para sus hijos cualquier profesión debidamente titulado o Centro de Enseñanza Media establecido con arreglo a las leyes”* (11).

(6) *Declar. Univer. de los Derechos del Hombre*, art. 26, 3.º Asamblea General de la O. N. U., 10 diciembre 1948.

(7) G. E. M., núm. 6.

(8) Fuero de los Españoles, art. 5.º

(9) Ley de Enseñanza Primaria, art. 13.

(10) Ley de Enseñanza Primaria, art. 13. Véanse los arts. 25 y 27. Sobre el incumplimiento de estos artículos por la administración hemos publicado numerosos estudios.

(11) Ley de Enseñanza Media, art. 8.

El "Libro Blanco": "*La política educativa en relación con la enseñanza no estatal se inspirará en el principio de la libertad de enseñanza, principio que incluye la libre elección de centro por parte de la familia y la libertad de las entidades para la creación de centros...*" (12).

Como resumen de esta primera parte, quede claro que hay que alcanzar la enseñanza y educación para todos, salvadas simultáneamente la libertad paterna de elección y la de los ciudadanos a enseñar en centros propios dentro de un sistema escolar mixto y pluralista (13).

II. FINANCIACION

El objetivo irrenunciable que acabamos de exponer plantea el problema de su financiación, tanto en lo relativo a la construcción y conservación de nuevos centros, como, sobre todo, a los gastos ordinarios de sostenimiento, entre los que sobresalen las remuneraciones adecuadas del personal, cada vez más numeroso y cualificado.

Hemos de tocar tierra y discurrir con la cabeza sobre los hombros y por ello partir del hecho de que la enseñanza es muy costosa, así en los centros estatales (14) como en los no estatales, y de que lo será cada día más. Esto no ha de arredrar a nadie a la hora de realizar cualquier esfuerzo. Los gastos nacionales en la educación de todos están exigidos por un derecho de cada ciudadano, pero, además, son la inversión más rentable a largo plazo para una nación, los que condicionan el rendimiento pleno de las inversiones en el capital real, y la única variable que crece indefinidamente, ya que los recursos naturales se agotan (15).

Ello no obstante existe el peligro —creo que en él caímos y aún no nos hemos liberado— de dejarse alucinar por la inmediatez y visibilidad de las inversiones reales. «La aptitud de un país para el empleo eficaz del capital material depende —nos dice F. H. Harbison— del capital humano y a la inversa. Por consiguiente, es esencial que los hombres de Estado y los planificadores comprendan que todo plan de desarrollo que no concede una primacía elevada a la formación del capital humano tiene una carencia total de realismo y está casi infaliblemente condenado al fracaso, pues la experiencia ha demostrado no pocas veces que una mano de obra de calidad no aparece automáticamente ni por arte de magia, a diferencia de lo que ocurre con las presas, las carreteras, las fábricas...» (16).

La media mundial del porcentaje del presupuesto de Educación con relación al presupuesto general del Estado ha sido del 20 por 100 y actualmente —según don Ricardo Díez Hochleitner— es ya del 25 por 100. Sin embargo, en España este tanto por ciento ha fluctuado en los últimos años, que son los más altos, alrededor del 10 por 100, como lo podemos observar en el siguiente cuadro del «Libro Blanco».

(12) "Libro Blanco", núm. 125, pág. 241.

(13) Sobre la misión subsidiaria y supletoria del Estado y la condena del monopolio escolar, véase el núm. 6 de G. E. M. del Concilio Vaticano II.

(14) "Libro Blanco", núm. 405, pág. 171 y s.

(15) Servan Schreiber, *El desafío americano*, Cap. VIII y IX. Barcelona, 1968.

(16) Harbison, Frederick H.: *La estrategia del desarrollo de la enseñanza en relación con el crecimiento económico de los países subdesarrollados*. Información Comercial Española, 1962.

FINANCIACION DE LA ENSEÑANZA

CUADRO II (17)

Distribución porcentual de los gastos presupuestarios

	1950	1958-59	1960-61	1962-63	1964-65	1966-67	1968-69
Presidencia	0,83	4,82	4,80	2,26	3,47	3,56	3,55
A. Exteriores	1,16	1,21	1,28	1,43	1,07	0,91	0,88
Justicia	3,59	3,41	3,04	2,47	2,81	2,46	2,55
Fuerzas Armadas	31,39	22,74	24,38	23,25	16,49	16,79	15,60
Gobernación	14,18	10,79	11,33	10,96	9,69	10,36	9,60
Obras Públicas	9,50	16,25	14,20	17,01	17,82	15,74	14,89
EDUCACION	9,36	9,01	10,07	9,56	9,62	11,44	10,38
Trabajo	1,47	0,57	0,56	1,13	1,21	1,11	1,81
Industria	1,20	1,09	1,07	1,19	0,53	0,69	0,76
Agricultura	0,92	0,63	0,57	1,70	5,45	4,83	4,66
Comercio	—	1,09	2,99	1,28	1,32	1,05	3,32
Inf. y Turismo	—	0,64	0,90	1,26	1,08	0,76	1,14
Vivienda	—	1,56	1,47	1,13	6,64	4,90	3,96
Hacienda	0,66	0,64	0,63	0,46	0,30	0,69	0,96

Tal vez queramos justificarnos diciendo que somos un país pobre y que no podemos destinar más a la educación. Esta objeción, continuamente puesta, encierra dos fallos. En primer lugar, el no caer en la cuenta de que la manera más eficaz y segura de salir de la pobreza son las inversiones en la educación y formación profesional de todos los ciudadanos y que, por lo tanto, no podemos permitirnos el lujo de no intervenir sobre todo en el hombre. En segundo lugar, que nosotros argüimos, no con cantidades absolutas que dependen de la riqueza o pobreza de un país, sino con los tantos por cientos que se dedican a la educación en España y en el extranjero, lo que indica únicamente la importancia que cada nación da prácticamente a la educación como factor número uno del desarrollo económico y del progreso social de los pueblos.

En confirmación aduciremos, no los tantos por cientos europeos, sino los de los países hispanoamericanos menos desarrollados que España.

CUADRO III (18)

Porcentaje de los presupuestos hispanoamericanos asignados a la educación

Costa Rica	29 %	Chile	16 %
Honduras	28 %	Mejico	24 %
Panamá	28 %	Perú	24 %
El Salvador	27 %	Colombia	20 %
Brasil	18 %	Venezuela	16 %
Guatemala	18 %	Ecuador	15 %
Paraguay	17 %	Bolivia	14 %

A esta misma conclusión de que hay que incrementar sustancial y urgentemente el presupuesto de Educación y Ciencia nos lleva la com-

(17) "Libro Blanco", núm. 403, pág. 170. Cuadro núm. 59.

(18) Departamento de estadísticas de la U. P. Américas, pág. 46. Marzo 1966. Hoy Costa Rica destina el 34 por 100, Ecuador el 27 por 100, según datos dados en una conferencia por don Ricardo Díez Hochleitner.

paración del mismo con la renta nacional en España y en los países europeos, en los que nos fijaremos porque somos Europa y a ella nos queremos integrar.

CUADRO IV (19)

Porcentaje de la renta nacional destinado a los Ministerios de Educación

Malta	7,5 %	Alemania Occidental	5,2 %
Holanda	6,7 %	Suecia	5,2 %
Bélgica	6,6 %	Dinamarca	4,9 %
Luxemburgo	6,4 %	Irlanda	4,4 %
Italia	5,6 %	Austria	3,6 %
Francia	5,4 %	Grecia	2,7 %
Gran Bretaña	5,4 %	España	2,4 %

Creo que las cifras hablan por sí mismas, y en lugar de comentarlas preferimos cerrar este tema de la financiación con las últimas líneas que le dedica el «Libro Blanco»: La mejora de la situación del profesorado y la expansión del sistema para atender a la creciente demanda social de puestos escolares, «comportará un aumento apreciable en la proporción de los gastos totales en educación con respecto a la renta nacional y, en consecuencia, será imprescindible disponer de mayores créditos presupuestarios, pues resulta imprescindible cubrir en un período relativamente corto el desfase infraestructural que actualmente se aprecia en nuestro sistema educativo con respecto al de otros países» (20).

III. SALIENDO AL PASO A ALGUNAS OBJECIONES

1.º En España, se dirá, gasta en Educación no sólo el Estado, sino también los padres que pagan la enseñanza privada.

Así es, pero hemos de aclarar que en otras naciones, sobre todo europeas, existe también la enseñanza no estatal, y en algunos países, como Holanda (el 70 por 100), en Bélgica (el 58 por 100), con tantos por cientos mucho mayores que en España. Lo que sucede es que en estos países la enseñanza es gratuita o muy barata, al igual que la del Estado, por estar subvencionada con los fondos de los Ministerios de Educación, y los padres, al guardarse la justicia distributiva, no tienen que pagar otra vez los centros no estatales, que pueden elegir con una efectiva libertad (21).

Esto es lo que pedimos para España, que se incremente sustancialmente el presupuesto de Educación, aun por razones de desarrollo, y que se distribuya conforme a la justicia entre los que frecuentan los centros oficiales y los no estatales. Así desaparecerán esos gastos a cargo de las economías familiares y serán financiados con los fondos públicos que, a través de los impuestos, de los mismos ciudadanos proceden. No pedimos privilegios, sino justicia e igualdad y que se supriman los privilegios de la enseñanza oficial.

(19) *Sixième Conférence des Ministres Européens de l'Éducation. Rapport du Secrétariat du Conseil de l'Europe*, pág. 21. Estrasburgo, 1967.

(20) «Libro Blanco», núm. 418, pág. 177.

(21) Juan Pastor Gómez: *Europa subvenciona a los centros no estatales de Enseñanza Media* F. E. R. E. Madrid, 1964.

Si seguimos en la actual situación de injusticia distributiva, 1.º los padres pobres no podrán elegir de hecho los centros no estatales, aunque lo proclamen los fueros y las leyes; 2.º los padres de la clase media deberán hacer sacrificios heroicos e injustos para educar a sus hijos en los centros privados, ya que tendrán que pagar su educación por partida triple: con los impuestos a la Hacienda, que en nada les beneficiarán; con las tasas de matrícula a los Institutos por servicios que ni los padres demandan, ni dichos centros prestan a sus hijos; y, en tercer lugar, con las pensiones a los centros que frecuentan sus hijos para cubrir los costes reales; 3.º la iniciativa privada no podrá subsistir ante los costes crecientes y la competencia desleal de los centros oficiales.

2.º Es que a los centros estatales van los pobres y a los privados los ricos; así, al no subvencionar a estos últimos centros, se realiza una especie de redistribución de la renta.

En primer lugar, me parece muy bien que se distribuya la renta, pero para ello empléese un sistema fiscal más progresivo y no este medio, ya que, como hemos visto antes, es injusto con los padres y con los centros y conduce inevitablemente al monopolio escolar estatal, injusto, anacrónico y contraproducente.

Pero sobre todo rechazamos tal método de redistribuir la renta por partir de un supuesto falso. A la enseñanza oficial asisten alumnos de la clase media, de la clase media alta y de la clase riquísima y a la enseñanza no estatal alumnos, sí, de estas mismas clases sociales, pero también y en gran proporción de la clase media y de la clase media baja. ¿Quién no sabe que a los estudios universitarios y técnicos superiores del Estado sólo asisten un 5 o un 8 por 100 de hijos de obreros y campesinos y que un alto tanto por ciento de los alumnos oficiales de bachillerato pertenecen a la misma clase social que los bachilleres privados? No podemos admitir, por injusto, que los alumnos reciban una enseñanza gratuita o muy barata, aunque sean ricos o riquísimos, si acuden a los centros oficiales y que tengan que pagar sus costes unitarios reales, si frecuentan los centros privados, aunque sean de la misma o inferior clase social que los alumnos oficiales.

Incrementétese el presupuesto de Educación hasta llegar al mínimo del 20 por 100 (22) y, mientras tanto, que reciban enseñanza gratuita los económicamente débiles lo mismo si van a los centros privados que a los estatales y que paguen los que pueden, pero, también, lo mismo si asisten a los centros estatales que a los privados.

3.º No se puede subvencionar la enseñanza privada mientras la estatal no está debidamente atendida y consolidada (23).

Esta proposición adolece de dos fallos fundamentales. El primero creer que los derechos a la subvención son de la «enseñanza». No es la «enseñanza», sea pública o privada, quien tiene el título a la subvención, sino los padres de familia en cuanto a tales, para salvar la libertad de elección y en cuanto contribuyentes por justicia distributiva. El segundo

(22) El clamor de personas e instituciones, reclamando un número del 20 por 100 para el Ministerio de Educación y Ciencia, viene de antiguo. Últimamente se han pronunciado en este sentido el Congreso X de la F. E. R. E. (30 dic. 1967); Don Carlos Iglesias Selgas, "Objetivos de la política de educación", pág. 49. S. N. E. Madrid, 1968; don José Luis Fernández Cantos, "El apremio de la Enseñanza en España". Editorial Vizcaña. Bilbao, 1968; y recientemente el Informe del Congreso Sindical, Principios y conclusiones, 2.

(23) Informe sobre el "Libro Blanco" de la Asociación Nacional de Catedráticos Numerarios de Institutos Nacionales de Enseñanza Media, pág. 33.

fallo es discurrir como si el dinero del presupuesto fuera propiedad del Estado y debiera, por lo tanto, destinarlo en primer lugar a sus centros propios. El dinero público es propiedad de los ciudadanos todos y el Estado no es sino su administrador, y debe hacerlo de acuerdo con los imperativos de la justicia distributiva, tendiendo a salvar el ejercicio de los derechos naturales y el cumplimiento de los deberes naturales de todos y cada uno de los ciudadanos (24).

4.º No es justo subvencionar para hacer la enseñanza gratuita a los que ya la reciben, cuando hay aún niños sin escolarizar. El derecho a estar escolarizados es anterior al derecho de elegir. La expansión debe preceder a la gratuidad (25).

Estoy completamente de acuerdo con tal de que sea justo con todos y se llegue hasta sus últimas consecuencias. Por ello añado. Mientras haya niños y jóvenes sin puestos escolares, destínese el presupuesto de Educación preferentemente a solucionar este gravísimo e injusto problema y no se subvencione a los ya escolarizados para darles una enseñanza gratuita, pero esto ha de valer lo mismo para los alumnos oficiales que para los privados. Los que puedan que paguen los costos reales en cualquier nivel de enseñanza. Y yendo más al fondo de las cosas y contemplando el problema globalmente: no se gaste tanto en fuerzas armadas, en autopistas, etc., mientras haya niños sin posibilidades de escolarización. Antes es la expansión escolar a todos que otros gastos, muy necesarios, pero relativamente menos importantes. Para ello destínense preferentemente al Ministerio de Educación y Ciencia los aumentos anuales del presupuesto general procedentes de los incrementos continuos de la renta nacional hasta llegar al mínimo necesario y distribúyase con justicia entre todos los ciudadanos. Procedamos según la razón y la justicia y la democratización integral de la enseñanza «vendrá por añadidura».

(24) Véase nuestro artículo *Quiénes tienen derecho a las subvenciones escolares*, "YA" (19-VI-69).

(25) Informe del Instituto de Estudios Políticos. Extracto publicado en la "Revista SP", 22 junio 1969, pág. 24 ss.