

H) ENSEÑANZA

COONS, JOHN E., SUGARMAN, STEPHEN D.: *Making School Choice Work for all Families. A Template for Legislative & Policy Reform*, Pacific Research Institute, San Francisco 1999, 99 pp.

I. En cualquier ordenamiento jurídico la educación ocupa un lugar primordial en el estudio de lo que denominamos Derecho eclesiástico del Estado. La cuestión de la educación, en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, alcanza cotas de protagonismo que llevan a poder afirmar que se trata de uno de los sectores fundamentales de las relaciones Estado-grupos religiosos. Tal vez reduciendo un poco el contenido de esta conflictiva área de relación Iglesias-Estado en Norteamérica, podría afirmarse que la contienda legislativa y judicial se debate en dos sectores básicos. El primero, la presencia de la religión en la escuela pública; dentro de este primer sector, destacaría –a modo de ejemplo– la propuesta legislativa federal para introducir una enmienda constitucional que restaure la oración en la escuela. El segundo sector, la presencia de los grupos religiosos en el mundo de la educación; como ya es conocido, el peculiar juego que la interpretación judicial de la *Establishment Clause* ha venido asentando en la segunda mitad del siglo XX, sitúa a los grupos religiosos al margen de las posibilidades que el *Welfare State* debería brindar en el sector educativo.

II. El presente trabajo de John E. Coons y Stephen D. Sugarman se ocupa precisamente del estudio de esta última cuestión, quizá con un enunciado implícito más amplio. Es decir: se trata de dar respuesta práctica a la pregunta: ¿cómo puede intervenir la iniciativa privada –incluida, por tanto, la religiosa– en el ámbito educativo, de forma que se alcance una mayor universalidad de la calidad educativa? ¿cómo hacer más efectiva la igualdad ciudadana y el derecho de elección que asiste a las familias, en materia de educación? Para estos autores la respuesta pasa por el análisis y la propuesta legislativa del modelo del *bono escolar*.

Coons y Sugarman maduran una respuesta a esta cuestión que es fruto de una prolongada labor investigadora, que se remonta a la década de los sesenta. Ambos son profesores de Derecho en la Universidad de California en Berkeley, gozan de un reputado prestigio docente e investigador y conocen sobradamente también el estado de la cuestión educativa en otros países del entorno occidental.

El trabajo ha sido publicado por el *Pacific Research Institute*, institución dedicada a la investigación en el ámbito educativo y a la promoción de la apertura del sistema educativo norteamericano a nuevas fórmulas que superen su actual rigidismo y, a la postre, el fracaso de una educación general sustentada por la iniciativa pública.

La obra de Coons y Sugarman es fundamentalmente divulgativa. No ofrece un denso volumen sistemático, dirigido al público especializado y acompañado de un fuerte aparato crítico y bibliográfico. Más bien, se intenta ofrecer al lector un modelo de política legislativa, sustentado por un conjunto de reflexiones empíricas y de propuestas normativas que refleja, eso sí, un conocimiento profundo de la cuestión. Pienso que el trabajo tiene particular interés para aquellos lectores que deseen conocer, desde distintas perspectivas, una propuesta abierta del sistema de cheque o bono escolar.

Los autores han obviado el empleo del término al uso al referirse al sistema de cheque escolar. En efecto, no se refieren al *voucher system*, de Milton Friedman. Y lo hacen a propósito, para intentar distanciarse de la mala prensa que se ha ido generando en torno al término, y para subrayar la causa original que sustenta la propuesta: «los poderosos argumentos de justicia y respeto hacia los propios objetivos de la familia». Por tanto, preferirán designar al sistema como «elección de escuela», en general. No deja de saltar a la vista también que, implícitamente, la razón para este cambio terminológico se encuentra en el atractivo que la palabra *choice* ejerce en el discurso anglosajón de corte liberal sobre los derechos: la *elección* abre un mundo sugerente, abierto, no limitado, respetuoso con el objeto que cada particular, cada ciudadano, quiera hacer de la preferencia, que no puede ser objeto de limitación –salvo que se interfiera el orden público o los derechos de los demás– por parte del poder público.

La exposición sistemática de Coons y Sugarman se mueve por el entrelazamiento de tres ramas de estudio: economía, educación y derecho.

El estudio económico se reflejaría en dos postulados básicos: el primero, que es posible trasladar los esquemas de la economía de libre mercado a la eficaz estructuración del sistema educativo. A juicio de los autores, los resultados suponen un mejoramiento de la calidad de la educación, junto con una universalización (en términos de igualdad) de dicha calidad. Es bien sabido que en Estados Unidos la escuela privada (generalmente de corte confesional) dedicada los sectores de población menos favorecidos llega a alcanzar mejores resultados que el sector público que se dirige a los mismos sectores de población. Al mismo tiempo, los autores –y he aquí el segundo postulado– confían en que el esquema económico contractualista coloca en primer plano a los principales actores de la educación: la escuela (sea privada o pública) y a las familias. Esto no quiere decir que se prescinda –sería artificioso– del protagonismo de los profesores. Aparte de dedicar un capítulo de la obra a la cuestión específica del profesorado y de su papel en el sistema de libre elección, Coons y Sugarman sugieren la posibilidad de que muchas nuevas escuelas (sean públicas a través de la modalidad de *charter schools* o sean privadas) puedan ser el resultado de la iniciativa directa del profesorado, dueño de la institución educativa.

El estudio educativo del trabajo queda reflejado en todas las páginas del mismo. Sugarman y Coons conocen en profundidad distintos aspectos relacionados con su propuesta: la educación de discapacitados, la atención de sectores menos favorecidos económicamente en los Estados Unidos, la educación destinada a las denominadas «poblaciones de riesgo», los incentivos en clave de competitividad entre distintas escuelas y sistemas pedagógicos, la utilidad de los exámenes comparativos dentro de la institución educativa, la efectividad y rasgos de la casi ya popular modalidad del *home schooling*, etc. Éstos, y otros aspectos, son integrados en las propuestas y estrategias del trabajo.

El sector jurídico de la obra queda particularmente subrayado en la conclusión de cada apartado del libro (*sample provisions*), en el capítulo VI (*The Constitutional Problems*) y en el apéndice final (*Sample Provision for a California Education Initiative*). La conclusión de cada apartado y el apéndice final recogen lo que podríamos llamar la traducción jurídica legislativa de cada uno de los aspectos estudiados; en ocasiones, los autores llegan a diversificar la oferta de propuesta legislativa, atendiendo a las distintas experiencias o a las opiniones, críticas, etc. que cada aspecto ha ido acumulando. El capítulo VI aborda de lleno la libre elección de escuela desde la perspectiva constitucional. Como ya se señalaba antes, no pretenden los autores una exposición exhaustiva de la cuestión. Por tanto, se ofrece una síntesis bastante conseguida de la trayectoria que los aspectos fundamentales de la financiación pública a la escuela privada han seguido a lo largo de nuestro siglo en sede de adjudicación o decisión judicial ante el Tribunal Supremo federal. Lo primero que salta a la vista es que las condiciones que determinaron el *Wall of Separation* en su vertiente educativa, resultan muy distintas a las de la situación actual. En el metafórico muro de separación entre el Estado y la religión, han ido surgiendo grietas estructurales, no debidas tanto a la acción repetida de los grupos de presión cuanto a la fuerza de los hechos o a la erosión causada por el simple paso del tiempo. En efecto, los sujetos *separados* han cambiado en su composición y actitudes: el Estado ha ido ganando protagonismo intervencionista en la sociedad civil (el bono escolar, en algún caso, no sería más que la trasposición en clave de libertad de las *Food Stamps* con las que el poder público asiste a las familias pobres); cada vez más, la educación privada susceptible de financiación está más repartida entre diversos grupos sociales, no necesariamente la Iglesia católica ni necesariamente otras confesiones o grupos religiosos; frecuentemente, las familias eligen para sus hijos la escuela privada confesional no por la transmisión del mensaje religioso, sino por la calidad de la enseñanza, etc. De ahí que los autores no consideren cerrado el caso al considerar la aparente fuerza imperativa separacionista de la *Establishment Clause* en esta materia. Más, si se tiene en cuenta que lo que se pretende mediante el sistema educativo postulado no es la *financiación* de la religión (esto sería sólo un efecto secundario), sino la *asistencia económica a la elección*

que realizan las familias en materia educativa. Cambia, por tanto, la perspectiva que debe adoptar —y que, de hecho, ha empezado a adoptar— el Tribunal Supremo Federal: no se trata de un asunto a tratar bajo la perspectiva de la separación, sino de la *neutralidad* y la *no discriminación*. También creo particularmente importante el estudio comparado que los autores esbozan de la situación legislativa y constitucional en cada uno de los Estados que componen la federación norteamericana. En una coyuntura histórica como la actual, en la que el Tribunal Supremo federal parece apostar por resolver la permanente tensión federalismo-estatalismo a favor del segundo componente, no sería de extrañar que se diversifiquen mucho los posibles pronunciamientos de constitucionalidad o inconstitucionalidad de cada uno de los Altos tribunales estatales, ante la mirada pasiva, y casi complaciente, del Supremo.

El último capítulo del libro (*On the Politics of Choice*) recoge un conjunto de recomendaciones que los autores hacen a los que deseen promover una reforma legislativa para la introducción del sistema de libre elección de escuela en Estados Unidos. No deja de sorprender, si no se está familiarizado con el ambiente político, que apuesten por dirigir las propuestas desde sectores del partido demócrata, a escala local (ayuntamientos, condados, etc.), con iniciativas dirigidas particularmente a sectores de población menos pudientes y, a ser posible, lideradas por algún ministro religioso protestante afroamericano.

A lo largo del libro se pasa revista a múltiples cuestiones de todo tipo: desde los criterios de inclusión de alumnos en los programas de libre elección de escuela, hasta las posibles normas de selección de centros educativos que participarán del sistema; desde los criterios para cubrir con el bono escolar el transporte de los alumnos, hasta la consolidación de los beneficios sindicales de los profesores; desde las normas de inspección pública de centros docentes beneficiarios, hasta la cuantía máxima que debe alcanzar el bono escolar. Son pormenores que se exponen de modo sintético, analizando pros y contras, y dejando en muchos casos la puerta abierta a que sea la experiencia la que dicte la conveniencia de las posibles opciones.

III. Pienso que no se trata de un libro para que los expertos en temas educativos o jurídicos puedan satisfacer su curiosidad intelectual, una especie de exótico crucero por realidades tan distantes como ajenas. La doctrina española se va familiarizando con la realidad jurídica de la educación en Estados Unidos (por su reciente publicación, debe destacarse el libro de José Ramón Polo Sabau *La libertad de enseñanza en el Derecho norteamericano*), en Europa y en otros países de nuestro entorno cultural. En este sentido, una obra de este tipo resulta ser una bocanada de aire fresco en el aire enrarecido por las vueltas y revueltas que causan los recurrentes problemas político-jurídicos en materia educativa (tan marcados, a veces, por posturas ideológicas consolidadas). A mi modo de ver, este libro es un ligero atisbo de lo que podría ser el futuro. Para otros, tal vez sea una

oportunidad de replantear sus posturas, o bien de afirmarse, con más elementos de juicio, en las que ya tienen.

RAFAEL PALOMINO

GARCÍA PARDO, DAVID: *La libertad de enseñanza en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Mc Graw Hill, Madrid 1998, 340 pp.

La libertad de enseñanza es un tema que llama poderosamente la atención porque está hoy día, de algún modo, en el centro de las principales preocupaciones de la sociedad española. Se ha demostrado que en la actualidad esta libertad tiene su inmediata razón de ser precisamente en la Constitución y en el Estado social y democrático de Derecho que establece la Norma Fundamental.

Por un lado, es natural que en el seno de la nueva sociedad surgida al amparo de postulados democráticos se originara un amplio debate político y doctrinal en el que además de concretar concepciones y fijar posiciones se reclamara una regulación acorde con los nuevos signos sociales. Hecho lógico si tenemos en cuenta que la calidad de un sistema político democrático depende en gran medida de su capacidad para generar bienestar colectivo, y dado que en un Estado democrático la libertad de enseñanza, como el resto de las libertades públicas, adquiere una dimensión que podríamos considerar como nueva, en cuanto que ésta se entiende como un bien jurídico o norma objetiva de valor transcendental que demanda aplicación en todos los ámbitos del Derecho, ello sólo es conseguible por medio de procesos de elaboración legislativa. Y es evidente que el legislador no ha estado ausente de esta preocupación, ejemplo de ello son las tres leyes orgánicas promulgadas como desarrollo de la Constitución (LOECE, LODE y LOGSE), lo que nos muestra, quizás, una atinada flexibilidad en este campo.

Por otro lado, es indudable que a pesar de este elenco legislativo, en unos pocos años que preceden un tercer milenio de nuestra historia, se advierte que la educación y la enseñanza son problemas no superados, lo que nos sitúa ante una tarea todavía pendiente que debe ser solucionada, tanto por los profesores como por los Poderes públicos, encargados, estos últimos, de velar por el real cumplimiento de ese derecho como exigencia básica de todo Estado democrático. No se debe olvidar que la escuela es un centro de enseñanza de saberes, pero también ha sido, es y será un medio de educación que puede tener, como uno de sus fines esenciales la difusión ideológica y la acción proselitista, por lo que vienen al caso aquellas palabras de Rojas, en las que la educación y la enseñanza aparecen entremezcladas, «estudiar es enseñar y grabar en la conducta aprendizajes y esquemas de referencia positiva, que elevan el nivel del sujeto, haciéndolo cada vez más persona».