

LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS EN LA EDUCACIÓN ANTE LA NUEVA CONCEPCIÓN DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS

por

JOSEFINA FERNÁNDEZ GUADAÑO*

RESUMEN

En este artículo se estudia el papel que pueden jugar las sociedades cooperativas en la educación ante el escenario que se dibuja a finales del presente siglo, caracterizado por una crisis tanto de los modelos actuales de provisión pública como una crisis estructural de los sistemas educativos, que necesitan adaptarse al nuevo contexto social, económico, tecnológico y demográfico. Frente a la situación descrita, las sociedades cooperativas en la educación desempeñan funciones de importancia creciente, y se presentan como la solución empresarial, pedagógica y social capaz de superar los problemas y conjugar las virtudes de los centros educativos públicos y privados convencionales.

SUMMARY

This article discusses the role that education co-operatives entities may play under the scenario that is drawn at the end of this century. This scenario is characterised by a crisis of the current public provision models along with a struc-

* Miembro de la Escuela de Estudios Cooperativos de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Becaria de formación del Profesorado Universitario del Ministerio de Educación y Cultura.

tural crisis of education system, which need to adapt to the new social, economic, technological and demographic context. Given this situation the education co-operatives entities carry out functions of increasing importance; and are presented like a business, pedagogical and social solution which can help to solve the current problems and allow to combine the advantages of public and traditional private education centers.

1. INTRODUCCIÓN

La educación se ha convertido en un servicio fundamental en aquellos países que han edificado Estados sociales. Frente a épocas anteriores, en las que el Estado abandonó sus responsabilidades con base en el principio de subsidiariedad, la mayor intervención del mismo en materia educativa se produce con el llamado Estado de Bienestar. Sin embargo, garantizar un nivel mínimo en las prestaciones del servicio educativo no obedece a una provisión pública general. A partir de aquí se desarrolla un amplio debate educativo entre los que defienden una reducción de la intervención del Estado en la provisión de educación, frente aquellos que la consideran como algo necesario, ya que los efectos externos que produce benefician a la sociedad en su conjunto.

El sistema educativo español, actualmente en proceso de reforma,¹ es un sistema mixto o dual, coexisten dos tipos de centros según su titularidad: centros públicos y privados estos últimos pueden estar concertados en el nivel no universitario. Aunque el sector público es mayoritario en España, los centros privados tales como las sociedades laborales, el capital de las órdenes religiosas, las sociedades cooperativas, etc., captan una parte importante del mercado.

Este artículo pretende poner de manifiesto la importante función que pueden asumir las sociedades cooperativas en la actividad educativa frente a la progresiva sustitución del Estado de Bienestar por la Sociedad del Bienestar. Para ello se dedica el primer apartado a realizar una clasificación de las distintas sociedades cooperativas en el sector educativo de acuerdo con la participación de los socios en el proceso productivo, como proveedores de educación, consumidores o ambos, todo ello sin perder de vista la perspectiva histórica, que es parte fundamental de su actual desarrollo. A continuación, se realiza

¹ Se inicia el proceso de reforma con la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 y se prevé para su aplicación total un calendario temporal de diez años. Sus objetivos más importantes son la ampliación de la educación obligatoria hasta los dieciséis años; la reestructuración general del sistema vigente desde 1970 y la mejora de la calidad de la enseñanza. En suma, adaptar el sistema educativo a los cambios que se han producido y a los que se avecinan.

un análisis del contexto general en el que se desenvuelven actualmente las sociedades cooperativas en el sistema educativo español, para en último lugar realizar una breve propuesta acerca de la función que pueden jugar las sociedades cooperativas frente a la nueva concepción del papel del Estado, que se ve desbordado ante el incremento de la demanda educativa y la limitación presupuestaria.

2. MANIFESTACIONES COOPERATIVAS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

Las distintas manifestaciones cooperativas en la actividad educativa tienen un carácter económico a la vez que social, se presentan como una oferta educativa diferente frente a la situación actual demasiado polarizada entre los centros públicos y privados convencionales; según el Borrador del anteproyecto de la nueva Ley General de Cooperativas,² estas sociedades cooperativas son

«las que desarrollan actividades docentes, en sus distintos niveles y modalidades. Podrán realizar también, como complementarias, actividades extraescolares y conexas, así como prestar servicios que faciliten las actividades docentes».

Tanto en la legislación del Estado vigente³ como en la mayoría de las Comunidades Autónomas⁴ con competencias en materia coopera-

² BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LA NUEVA LEY GENERAL DE COOPERATIVAS, de 10 de diciembre de 1997, artículo 103.1.

³ ESPAÑA. Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, *BOE*, n.º 84, de 8 de abril, artículo 145.

⁴ COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Decreto Legislativo 1/1992, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Cataluña, *DOG*, n.º 1563, de 2 de marzo, artículo 93; modificado por COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Ley 14/1993, de 25 de noviembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/1992, de 10 de febrero, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Cataluña, *DOG*, n.º 1.829, de 3 de diciembre.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas del País Vasco, *BOVP*, n.º 135, de 19 de julio, artículo 106.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Ley foral 12/1996, de 2 de julio, de Cooperativas de Navarra, *BON*, n.º 87, de 19 de julio, artículo 69.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. Ley 2/1998, de 26 de marzo, de Sociedades Cooperativas de Extremadura, *BOE*, n.º 49, de 2 de mayo, artículo 145.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE VALENCIA. Decreto legislativo 1/1998, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto de la Ley Reguladora de Cooperativas, *DGV*, n.º 3.275, de 30 de junio, artículo 87.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas de Aragón, *BOA*, n.º 151, de 31 de diciembre, artículos 76 y 82.3.

tiva, aparecen referencias específicas a las sociedades cooperativas que operan en este sector. Según la proyectada legislación del Estado estas sociedades cooperativas revisten dos modalidades:⁵

«A las cooperativas de enseñanza les serán de aplicación las normas establecidas en la presente Ley para las Cooperativas de Consumidores y Usuarios, cuando asocien a los padres de alumnos, a sus representantes legales o a los propios alumnos.»⁶

«Cuando la cooperativa de enseñanza asocie a profesores y a personal no docente y de servicios, le serán de aplicación las normas de la presente Ley reguladoras de las Cooperativas de Trabajo Asociado.»⁷

Por otra parte, atendiendo a la contribución de los socios al proceso producción y distribución,⁸ es posible diferenciar entre sociedades cooperativas de proveedores, consumidores e integrales. En concreto, y para el sector que nos ocupa, las distintas sociedades cooperativas que desarrollan una actividad educativa se pueden clasificar como sigue:

CUADRO 1

CLASIFICACIÓN DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS EN LA EDUCACION SEGÚN LA PARTICIPACIÓN DEL SOCIO EN EL PROCESO EDUCATIVO

Sociedad Cooperativa de Proveedores.	De trabajo asociado.
Sociedad Cooperativa de Consumidores.	De padres de alumnos. De discentes mayores de edad. De discentes menores de edad. De profesionales, empresariales o institucionales.
Sociedad cooperativa integral	

En lo que sigue se analizan cada una de las seis posibilidades que se desprenden del cuadro 1:

⁵ Lo dispuesto en el Borrador del Anteproyecto de la Ley General de Cooperativas, que es el que se maneja en este trabajo, no difiere de lo que regula la vigente Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, en cuanto a la clasificación de las sociedades cooperativas de enseñanza.

⁶ BORRADOR DEL ANTEPROYECTO..., *opus cit.*, artículo 103.2.

⁷ *Ibid.*, artículo 103.3.

⁸ GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, C.: La formación de profesionales de la dirección de Sociedades Cooperativas: una fuente de sinergia para la cooperación empresarial. En: *La formación de los representantes de las empresas de la Economía Social (Seminario Internacional del Instituto Antonio Sergio do Sector Cooperativo)*. Lisboa: Ministerio do Planeamiento e Adminitração do Território, 1993, p. 1-30, p. 8.

A) Como proveedores de educación, se puede destacar:

- La sociedad cooperativa de trabajo asociado en la educación. Agrupa a las personas cuya actividad cooperativizada consiste en la prestación de su trabajo personal, con el objeto de producir un servicio que será ofertado a terceros. Los socios trabajadores, personal docente y de administración y servicios, sólo pueden ser personas físicas.

En la actualidad, este tipo de sociedad cooperativa es el que predomina en España, aun considerando únicamente las que ofertan enseñanzas regladas;⁹ además hay que tener en cuenta que la fórmula de trabajo asociado en la educación «tiene la tradición de florecer en tiempos de crisis por su mayor flexibilidad ante las circunstancias del mercado y su adaptabilidad para ajustarse a las condiciones reales de trabajo».¹⁰

B) Como consumidores de educación, se pueden diferenciar:

- Sociedades cooperativas de padres de alumnos.¹¹ Los promotores y creadores del centro escolar son los padres de los alumnos o sus representantes legales, que son los socios de la sociedad cooperativa, cuya actividad cooperativizada consiste en el consumo del servicio de la enseñanza.

Este tipo de cooperativa se expone por su propia naturaleza al problema de la *temporalidad de los socios*, lo que supone que «los padres de los alumnos sólo están interesados en permanecer en la Cooperativa mientras sus hijos necesitan la enseñanza, y al causar baja pretenderán recuperar las aportaciones dinerarias que hicieron a la Cooperativa».¹² Este factor de temporalidad se ha intentado soslayar: con la aplicación del principio de puertas abiertas, las bajas de los

⁹ Las sociedades cooperativas de trabajo asociado en la educación representan un 82,63% sobre el total de las sociedades cooperativas existentes en el sector; este dato se ha obtenido con base en las cifras que se contienen en el anexo estadístico del estudio empírico realizado en 1992 por PEDREÑO FRUTOS, J. A., y FERNÁNDEZ BLANCO, F. *Las cooperativas de enseñanza en España*, Madrid: Unión Española de Cooperativas de Enseñanza, 1994, p. 137-157.

¹⁰ *Ibid.*, p. 37.

¹¹ Las sociedades cooperativas de padres de alumnos suponen en España un 7,89% sobre el total de cooperativas que desarrollan su actividad productiva en este sector. *Vid infra* nota 9.

¹² ARCO ÁLVAREZ, J. L. del: Las cooperativas en la enseñanza. *Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 35, enero-abril de 1975, p. 25-45, p. 35.

antiguos alumnos se compensan con las altas de los nuevos; procurando mantener a los padres de los antiguos alumnos vinculados al centro como *socios colaboradores*; ofertando otros servicios deportivos, culturales, etc., que ligen al padre como socio a la sociedad cooperativa aún después de haber finalizado el discente sus estudios reglados, y, por último, utilizando el plazo que permite la Ley para la devolución de las aportaciones a capital social a los socios en caso de baja.¹³

Este problema se puede aminorar con lo que se prevé en el anteproyecto de la nueva Ley General de Cooperativas, en su artículo 88.2, que establece que las sociedades cooperativas de consumidores y usuarios podrán realizar operaciones con terceros no socios si así lo establecen sus Estatutos, sin tener todo el resultado de estas operaciones como destino final el fondo de reserva irreplicable.¹⁴

- Sociedades cooperativas de discentes mayores de edad. Agrupa a aquellos adultos que se procuran en régimen cooperativo el acceso a determinadas actividades educativas y culturales, se puede pensar en cualquier evento académico, cultural, deportivo u otro. En cualquier caso, los socios comparten necesidades o inquietudes culturales comunes y se organizan bajo la forma jurídica de cooperativa por las ventajas que esto les reporta.
- Sociedades cooperativas de discentes menores de edad. Son las denominadas, según la legislación vigente,¹⁵ *sociedades cooperativas educacionales o escolares*; asocian a los alumnos de uno o varios centros escolares y tienen por ob-

¹³ PAZ CANALEJO, N.: Consideraciones sobre las llamadas «cooperativas de enseñanza». *Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 44, enero-abril de 1978, p. 3-33, p. 21-22.

¹⁴ La ventaja del anteproyecto con respecto a la Ley General vigente, que supone aminorar este factor de temporalidad en las sociedades cooperativas de padres, es que no todo el excedente que se genere por operaciones con terceros no socios se va a destinar a los Fondos de Reserva irreplicables, sino que está previsto que como mínimo se destine un cincuenta por ciento de los citados excedentes al Fondo de Reserva Obligatorio y el resto se apliquen conforme a lo que establezcan los Estatutos o acuerde la Asamblea General (artículos 58.2 y 58.3).

¹⁵ ESPAÑA. Ley 3/1987..., *opus cit.*, artículo 146.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Ley 14/21993..., *opus cit.*; COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Decreto legislativo 1/1992..., *opus cit.*, artículo 94.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Ley foral 12/1996..., *opus cit.*, artículo 73.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. Ley 2/1998..., *opus cit.*, artículo 148.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. Ley 9/1998..., *opus cit.*, artículo 89.

jeto procurarse, para el uso o consumo, bienes y servicios necesarios para la vida docente y el cultivo del tiempo libre. Disponen de un funcionamiento y un régimen económico y financiero distinto al resto de sociedades cooperativas¹⁶ debido a su particular composición societaria. Sin embargo, el anteproyecto de la nueva Ley General de Cooperativas no recoge este tipo particular de *cooperativa educacional*, por lo que desaparece la posibilidad de constituir una sociedad cooperativa formada por alumnos menores de edad, aunque en algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, Navarra, Extremadura y Aragón, esta posibilidad sigue existiendo porque continúan estando reguladas.¹⁷

- Sociedades cooperativas de consumidores profesionales, empresariales o institucionales. Se trata de sociedades cooperativas de servicios, *en las que los socios son personas físicas o jurídicas titulares de explotaciones industriales o de servicios y profesionales que ejerzan su actividad por cuenta propia, y tienen por objeto la prestación de servicios y la realización de todas aquellas operaciones tendentes a mejorar económica y técnicamente sus actividades profesionales.*¹⁸ Existe la posibilidad de realizar actividades y servicios educativos con terceros no socios hasta un treinta por ciento del volumen total de la actividad cooperativizada realizada con sus socios.¹⁹

Las posibilidades de constitución de este tipo de sociedad cooperativa en la actividad que nos ocupa son múltiples; sin ánimo de ser exhaustivos, se puede pensar, por ejemplo, en profesionales de cualquier actividad económica que deciden constituir una sociedad cooperativa de servicios para procurarse una determinada formación relacionada con su actividad profesional; o bien en titulares de sociedades capitalistas convencionales, fundaciones, asociaciones, organismos públicos, etc., que deciden crear una sociedad cooperativa de servicios educativos con el objeto de organizar cursos de formación, jornadas o cualquier tipo de actividad conexas relacionadas con su campo de actividad.

¹⁶ ESPAÑA. Ley 3/1987..., *opus cit.*, artículo 147.

¹⁷ *Vid.* infra nota 15.

¹⁸ BORRADOR DEL ANTEPROYECTO..., *opus cit.*, artículo 98.1.

¹⁹ *Ibid.*, artículo 98.2.

C) Como proveedores y consumidores de educación, se puede distinguir:

- Con carácter general las sociedades cooperativas integrales, para la provisión y consumo de servicios educativos necesarios para la vida docente o el cultivo del tiempo libre de los socios. Y en particular, se destacan las sociedades cooperativas integrales de padres y profesores;²⁰ son sociedades cooperativas que reúnen, por un lado, a los padres de los alumnos o sus representantes legales, y por otro, a los profesores y demás personal no docente. Se han revelado como una solución al problema de la *temporalidad de los socios usuarios* o al problema de la ausencia de los padres en las cooperativas de profesores.²¹

No obstante, según DEL ARCO, la sociedad cooperativa de profesores y padres de alumnos «lleva implícita una contradicción conceptual y no es viable cooperativamente hablando. Por definición la cooperativa asocia necesidades comunes pero no contradictorias...; los intereses de profesores y padres de alumnos son opuestos, y si hubieran de resolverse en el seno de la misma cooperativa estarían siempre encontrados, sólo coincidentes en un equilibrio permanentemente inestable».²²

Sin embargo, se pueden prever distintas medidas de equilibrio que garanticen la viabilidad de esta forma integradora de intereses aparentemente opuestos.²³ Así, en las legislaciones cooperativas del País Vasco y Valencia se pueden encontrar algunas iniciativas que tratan de paliar los posibles desequilibrios:²⁴

²⁰ Las sociedades cooperativas integrales alcanzan en España una representación del 9,46% (porcentaje sensiblemente superior al que ostentan las sociedades cooperativas de padres de alumnos, pero muy por debajo del que representa la fórmula de trabajo asociado) sobre el total de sociedades cooperativas que desarrollan su actividad productiva en la educación. *Vid. infra* nota 9.

²¹ CASTAÑO COLOMER, J.: *La cooperativa de enseñanza*. Barcelona: CEAC, 1985, p. 45.

²² ARCO ÁLVAREZ, J. L. del: *Las cooperativas...*, *opus cit.*, p. 37.

²³ La defensa de la sociedad cooperativa integral en la educación como fórmula integradora de intereses más convergentes que divergentes puede verse en:

BRAGULAT CAVALLERO, J.: *Sistema cooperativo de enseñanza: aplicación a nivel infantil*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987, p. 76-77.

CASTAÑO COLOMER, J.: *La cooperativa...*, *opus cit.*, p. 46.

PAZ CANALEJO, N.: *Consideraciones...*, *opus cit.*, p. 12-19.

²⁴ COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. Ley 4/1993..., *opus cit.*, artículo 107.1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE VALENCIA. Decreto legislativo 1/1998..., *opus cit.*, artículo 87.2.c).

- a) Los Estatutos podrán prever el funcionamiento de cada uno de los órganos sociales necesarios por mayorías reforzadas que no excedan las tres cuartas partes de *quorum* de constitución respectivo.
- b) Para el caso de que no se alcance la citada mayoría, o en su caso con independencia de ello, los Estatutos podrán fijar el número máximo, tanto de consejeros como de votos, en la Asamblea General que podrán adjudicarse al colectivo de socios usuarios, con el objeto de evitar situaciones de desigualdad con respecto a los socios de trabajo.
- c) Regular el ejercicio de los derechos sociales de asistencia y la voz en las Asambleas Generales. Para esto último, en el caso del colectivo de socios usuarios, se puede prever la existencia de Juntas especiales de donde salgan elegidos sus representantes en la Asamblea General.
- d) Se podrá prever que las presidencias de cada órgano colegiado sean ocupadas alternativamente por socios pertenecientes a cada uno de los colectivos existentes.
- e) En caso de empates no superados en el seno de los órganos sociales, se podrá regular la existencia de una comisión dirimente, de composición paritaria y con la posible asistencia de expertos, para alcanzar los acuerdos que no fueron posibles en el seno de los citados órganos.
- f) En la constitución de la sociedad cooperativa se diferenciarán las aportaciones patrimoniales, dinerarias o no dinerarias, que integran el capital social, de las prestaciones accesorias de trabajo, servicios o asistencia técnica que no integran el capital social; asimismo, deberán establecerse los módulos de participación en el excedente de los socios usuarios y, por otro lado, de los socios que aporten también, o exclusivamente, su trabajo.

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL COOPERATIVISMO EN LA EDUCACIÓN

Los orígenes en España del cooperativismo en la educación son muy recientes. En 1966 se crea la primera sociedad cooperativa de padres en Cataluña,²⁵ con la finalidad de suplir las carencias o insu-

²⁵ CASTAÑO COLOMER, J.: *La cooperativa...*, opus cit., p. 55.

ficiencias en la instrucción de sus hijos, tanto en calidad como en falta de recursos.

Las iniciativas para la constitución de este tipo de sociedades en su origen provienen de padres insatisfechos con la oferta educativa existente,²⁶ pública o privada, que promueven la creación de centros educativos en régimen cooperativo de consumo, más acorde con sus ideas políticas²⁷ de libertad y democracia y con sus estándares de calidad.

La siguiente etapa es de crecimiento y consolidación de sociedades cooperativas en la educación, consecuencia de diferentes factores, entre otros, la crisis económica, que obliga a grupos de trabajadores a hacerse cargo de centros educativos para evitar su cierre ante el abandono de los propios empresarios; las elevadas tasas de desempleo que sufre el sector que promueve a asociación de profesores, y por último, la organización de cooperativas de forma voluntaria por aquellos trabajadores que deciden aprovechar los últimos coletazos del crecimiento demográfico.²⁸

En la actualidad, el descenso de la tasa de natalidad, los nuevos requisitos de la Ley General de Ordenación del Sistema Educativo de 1990,²⁹ las mayores exigencias de calidad y demanda de adecuación al sistema productivo por parte de los consumidores, la aceleración de las nuevas tecnologías y la globalización de los mercados que impone una educación permanente y a la medida del consumidor y la cuantiosa inversión que supone la apertura de un nuevo centro docente, hacen que cada vez sea más difícil la creación de sociedades cooperativas en la educación.

4. EL NUEVO CONTEXTO PARA EL SISTEMA EDUCATIVO

A) La crisis estructural del Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar se caracteriza en la actualidad por la reestructuración de los servicios de bienestar y la alteración de sus

²⁶ En algunas zonas geográficas, principalmente rurales, la oferta pública era insuficiente y la oferta privada inexistente.

²⁷ Hay que recordar que en los momentos en que se constituyen las primeras sociedades cooperativas en la educación, el régimen político español era un dictadura, y que los primeros centros docentes cooperativos aparecen en zonas con gran tradición cooperativa, como son el País Vasco y Cataluña, zonas caracterizadas además por un gran sentido nacionalista.

²⁸ PEDREÑO FRUTOS, J. A., y FERNÁNDEZ BLANCO, F.: *Las Cooperativas...*, opus cit., p. 36-37.

²⁹ ESPAÑA. Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, BOE, n.º 238, de 4 de octubre.

modos de intervención, como consecuencia de los cambios sociales, políticos, económicos y culturales sufridos en las sociedades industrializadas³⁰, Estos cambios son provocados por una serie de factores, entre los cuales se pueden destacar, sin ánimo de exhaustividad³¹:

- a) *Factores de tipo social*: Los cambios demográficos (la disminución de la natalidad y el aumento de la esperanza de vida), la nueva concepción de la vida familiar, la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, las nuevas pautas laborales, etc.
- b) *Factores de tipo político*: Reestructuración de la estructura y procesos de legitimación política, frustración en la satisfacción de las expectativas por parte de los ciudadanos, etc.
- c) *Factores de tipo económico*: Tienen su origen en la crisis económica de 1973, la desaceleración del crecimiento económico, la sustitución del trabajo por el capital, el desempleo, etc.

La implicación directa de la crisis en los sistemas educativos se manifiesta en la reducción del gasto público en educación, que tiene que competir con otras inversiones públicas cuyos resultados son mucho más visibles en el corto plazo.

A pesar de la incidencia directa de la crisis del Estado de Bienestar en el conjunto de los gastos educativos, la demanda de educación no deja de crecer y el Estado se encuentra sobrecargado. Se plantean entonces dos posibles alternativas³²:

- La descentralización o desconcentración, acercamiento entre quien provee y consume el servicio. Igual que las organizaciones privadas argumentan que una dirección eficiente requiere un cierto grado de descentralización, el mismo razonamiento implica que la descentralización puede promover la eficiencia en la dirección del sector público³³.

³⁰ RODRÍGUEZ CABRERO, G.: Estado de Bienestar y Sociedad de Bienestar. Realidad e ideología. En: RODRÍGUEZ CABRERO, G. (compilador): *Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual*, Barcelona: Fuhem-Icaria, 1991, p. 44.

³¹ Con base en: RODRÍGUEZ CABRERO, G.: *Estado...*, *opus cit.*

³² PEDRO, F.: Estado y educación en Europa y los Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro, *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 1, 1993, pp. 59-89, pp. 68-69.

³³ KLEES, S.: Planning and Policy Analysis in Education: What Can Economists Tell Us?, *Comparative Education Review*, vol. 30, núm. 4, noviembre de 1986, pp. 574-607, pp. 588.

- La privatización del servicio público se considera por algunos autores³⁴ la panacea que supone mayor calidad a menor coste; o lo que es más frecuente, la adopción de criterios propios de la empresa privada para la administración y gestión de los servicios públicos.

B) La crisis estructural del sistema educativo³⁵

Esta crisis de carácter estructural se produce por la necesidad de ajustar los sistemas educativos a un nuevo contexto social, económico, tecnológico y demográfico. La incorporación de la mujer al mundo laboral, los cambios en la concepción de la familia (la disminución de la natalidad), la aceleración del progreso técnico, el cambio de los perfiles profesionales, etc., son, entre otros, factores que afectan de forma directa al sistema educativo.

La citada crisis estructural obliga a plantearse soluciones que contribuyan a equilibrar los actuales desajustes entre la oferta y la demanda del sistema educativo y a dar respuestas más acordes con lo que la realidad social reclama. Se plantean:

- La democratización y la participación en el gobierno de los sistemas educativos por parte de la comunidad educativa. Esto es, una mayor implicación de los profesores, los estudiantes, los padres y las autoridades en la vida escolar cotidiana y en la administración y gestión del centro.
- La apertura a los agentes económicos se considera imprescindible, sobre todo en aquellos niveles donde los jóvenes están más cerca del mercado de trabajo.

5. LA REFORMULACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO

A pesar de que los profundos cambios habidos en las sociedades industrializadas han sometido al Estado de Bienestar a un proceso de

³⁴ Véase al respecto: ATKINSON, G. W.: Political Economy: Public Choice or Collective Action?, *Journal of Economic Issues*, vol. 17, n.º 4, diciembre de 1983, p. 1057-1065.

COLLANDER, D. C.: *Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge, M. A.: Ballinger, 1984.

GRINDLE, M. S.: The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics. Development Discussion, *Paper*, n.º 311, Harvard Institute for International Development, Cambridge M.A., agosto de 1989.

³⁵ PEDRO, F.: *Estado y educación...*, *opus cit.*, p. 69-75.

reestructuración y de reorientación de objetivos y modos de intervención, esto no se ha traducido en un desmantelamiento de las instituciones fundamentales del mismo, sino en su apertura hacia la producción colectiva del bienestar; en este sentido, se han desarrollado propuestas que van desde las más privatizadoras y potenciadoras del mercado hasta el desarrollo de un socialismo de la sociedad civil, aunque la tendencia en la práctica se aleja bastante de estas posturas teórico-ideológicas;³⁶ y se aboga por el Pluralismo del bienestar, que supone fórmulas mixtas de bienestar, esto es, híbridos Estado-mercado-sociedad civil.³⁷

En el ámbito educativo, «la quiebra del Estado de Bienestar supone una ruptura del modelo educativo caracterizado porque el Estado se encarga de la provisión y el control de la educación para todos los ciudadanos».³⁸ El papel del Estado en los sistemas educativos ha evolucionado y registrado cambios a lo largo del siglo xx que apuntan a la búsqueda de nuevos modelos. Las propuestas que se debaten parten de las siguientes posturas ideológicas enfrentadas, entre ellas:

- La defendida por los *conservadores*, que abogan por la cesión de gran parte de la enseñanza al sector privado, «de modo que los consumidores fueran los que pagaran la totalidad de los costes y que la participación del gobierno fuera mínima y básicamente estuviera orientada a la concesión de préstamos y becas».³⁹
- La defendida por los *liberales*, que «argumentan que hay muchas razones que pueden justificar que el gobierno participe significativamente en la subvención, regulación e incluso provisión de la enseñanza».⁴⁰
- La avalada por los *neoconservadores*, que defienden el abandono por parte del Estado de muchas de sus actividades y su transferencia al sector privado, ya que consideran que el fracaso del Estado es mucho peor que el fracaso del mercado.⁴¹

³⁶ RODRÍGUEZ CABRERO, G.: Estado de Bienestar..., *opus cit.*, p. 26-27 y 39-41.

³⁷ SAJARDO MORENO, A.: Entidades no lucrativas, economía social y Estado de Bienestar, *CIRIEC-España*, n.º 16, junio de 1994, p. 147-186, p. 175-176.

³⁸ PEDRO, F.: *Estado y educación...*, *opus cit.*, p. 59.

³⁹ KLEES, S. J.: La economía de la educación: una panorámica algo más que ligeramente desilusionada de dónde estamos actualmente, en OROVAL PLANAS, E. (editor): *Economía de la educación*. Barcelona: Ariel, 1996, p. 65.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ EASTON, P., y KLEES, S. J.: Educación y economía: otras perspectivas. *Perspectivas*, vol. XX, n.º 4, 1990, p. 457-474, p. 463.

Esta última opción de la privatización total del sistema educativo se ha considerado como mecanismo que tiene la capacidad de incrementar la competencia y mejorar la calidad del sistema educativo, frente a los monopolios estatales, que se consideran por esencia burocráticos, ineficaces y altamente costosos.⁴²

Sin embargo, de todos los servicios susceptibles de ser privatizados, entendiendo la privatización como la liberalización o no intervención del Estado, la educación se considera uno de los menos adecuados, ya que todas las personas deben tener garantizado el acceso a la educación sin discriminación alguna, y ese garante es el Estado, y así lo establece la Constitución Española en su artículo veintisiete:⁴³ «La enseñanza básica es obligatoria y gratuita».⁴⁴ «Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes».⁴⁵

Ahora bien, existen tres tipos de privatización:⁴⁶ la liberalización o no intervención de Estado, el traspaso de ciertos activos del sector público al privado y el fomento de la prestación privada de servicios que son prestados mayoritariamente por el sector público. Y a este último tipo de privatización es hacia el que tienden las propuestas que se han desarrollado, encaminadas a fomentar la enseñanza privada y a reducir las actividades del Gobierno en educación, con el objeto de mejorar tanto los aspectos cualitativos como cuantitativos de los sistemas educativos.⁴⁷

En cualquier caso la propuesta que aquí se hace es la de complementar el sistema educativo público con un sistema privado cooperativo, dejando de jugar el Estado un papel dominante en la producción y provisión del servicio educativo, como se plantea en el siguiente epígrafe.

⁴² BOLÍVAR, A.: La doble cara de la descentralización y la autonomía. *Organización y Gestión Educativa*, n.º 4, 1995, p. 3-8, p. 6.

⁴³ ESPAÑA. Constitución Española, aprobada por las Cortes el 31 de octubre de 1978, *BOE*, n.º 311.1, de 29 de diciembre, artículo 27.

⁴⁴ *Ibid.*, artículo 27.4.

⁴⁵ *Ibid.*, artículo 27.5.

⁴⁶ KAY, J. A., SILBERSTON, Z. A.: The New Industrial Policy-Privatisation and Competition, *Midland Bank Review*, primavera de 1984, p. 8-16.

⁴⁷ Véase FRIEDMAN, M.: The Role of Government in Education, en SOLOW, R. A.: *Economics and the Public Interest*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1955, p. 123-144.

PSACHAROPOULOS, G.: Welfare Effects of Government Intervention in Education. *Contemporary Policy Issues*, vol. 4, n.º 3, julio de 1986, p. 51-60.

6. UN SISTEMA COOPERATIVO EN LA EDUCACIÓN

Ante los límites económicos y políticos del Estado se ha generado una expansión de la iniciativa social, es decir, fórmulas de participación y autoorganización colectiva que tratan de dar respuesta a problemas sociales,⁴⁸ que no se resuelven de forma satisfactoria ni mediante entidades públicas ni empresas capitalistas convencionales. En efecto, ni los agentes económicos tradicionales ni las formas clásicas de intervención del Estado en la economía pueden contribuir a resolver, por sí solos, los actuales problemas económicos, quedando por tanto un amplio espacio de actuación para un conjunto de organizaciones cuyo objetivo consiste en intentar resolverlos; estas organizaciones pertenecen a la denominada *Economía Social*.⁴⁹

En el ámbito educativo las sociedades cooperativas, a pesar de ser relativamente recientes en España, se presentan como una oferta educativa diferente frente a los centros públicos y privados convencionales; en lo que concierne a su actividad empresarial, la sociedad cooperativa en la educación, como organización socio-económica, ha de ser eficiente y contribuye a ello el hecho de estar sometida a las leyes del mercado; por lo que respecta a su función social, la sociedad cooperativa en la educación contribuye en el desarrollo de su actividad a potenciar la atención de las necesidades educativas de su entorno local más próximo con base en los principios cooperativos⁵⁰ de educación, formación e información⁵¹ y de interés por la comunidad;⁵² y por último, en cuanto al proyecto pedagógico y/o androgógico del centro docente cooperativo, éste es consustancial con la actividad que desarrolla.

⁴⁸ RODRÍGUEZ CABRERO, G.: Estado de Bienestar..., *opus cit.*, p. 19.

⁴⁹ MONZÓN CAMPOS, J. L.: La economía social: tercer sector de un nuevo escenario. En: MONZÓN, J. L., y DEFOURNY, J. (editores): *Economía Social: entre economía pública y economía capitalista*. Valencia: Ciriec-España, 1987, p. 12-13.

⁵⁰ La bondad de la fórmula cooperativa se debe, entre otras cosas, a los valores y principios cooperativos que la caracterizan y la diferencian del resto de empresas. Pueden verse en INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE: «The International Co-operative Alliance. Statement on the Co-operative Identity», en *XXXI Congress International Cooperative Alliance*, U.K. Manchester, septiembre de 1995.

⁵¹ «Las cooperativas proporcionan educación, formación a los socios, a los representantes elegidos, a los directivos y a los empleados para que puedan contribuir de forma eficaz al desarrollo de sus cooperativas. Informan al gran público, especialmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, de la naturaleza y beneficios de la cooperación.»

⁵² «Las cooperativas trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades mediante políticas aprobadas por sus socios.»

Al hablar de un sistema cooperativo en la educación lo que se pretende es desburocratizar las instituciones educativas y desatar procesos de participación activa de educadores, educandos y padres en el proceso educativo. Por eso la fórmula cooperativa, con base en la participación democrática de los demandantes, en el caso de una sociedad cooperativa de consumo, de los oferentes, en el caso de una sociedad cooperativa de trabajo asociado, o de ambos, en el caso de una sociedad cooperativa integral, supone un modelo en el que la contribución de los distintos colectivos en el gobierno del centro educativo se hace efectiva desde el momento en el que se ejercita la actividad cooperativizada del socio con la sociedad cooperativa.

Así pues, la sociedad cooperativa en la educación es el centro docente donde la participación alcanza su máximo exponente, ya que los socios participan activamente en los tres tipos de flujos que acontecen en toda empresa:⁵³ en los flujos reales, proveyendo o consumiendo los servicios que la empresa produce; en los flujos financieros, aportando recursos a la estructura financiera de la empresa, y en los flujos informativo-decisionales, estableciendo democráticamente los objetivos de la empresa.

En suma, las sociedades cooperativas en la educación pueden contribuir de manera significativa a la consecución de dos fines primordiales: la democratización del sistema escolar y la calidad de la enseñanza. El primero se puede conseguir con base en las características societarias y las reglas de funcionamiento (los principios cooperativos y en concreto el principio de gestión democrática en la toma de decisiones) que diferencian a la sociedad cooperativa del resto de formas jurídicas; y el segundo se puede alcanzar con base en las reglas empresariales (eficiencia, productividad, rentabilidad, innovación y crecimiento) que caracterizan a la sociedad cooperativa como organización socioeconómica. Así, lo que se pretende es potenciar la enseñanza privada en régimen cooperativo y complementarla con la enseñanza pública, encargándose las sociedades cooperativas de la producción y la distribución del servicio educativo y descargando al Estado de estas funciones, aunque éste continúa apareciendo como mecanismo principal de racionalización social del servicio educativo.

⁵³ GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, C.: La economía social o la economía de las empresas de participación (las sociedades cooperativas y laborales), En: *Memoria de María Angeles GIL LUEZAS*. Madrid: Alfa Centauro, 1991, p. 195-216, p. 197.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCO ÁLVAREZ, J. L. del: Las cooperativas en la enseñanza, *Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 35, enero-abril de 1975, p. 25-45.
- ATKINSON, G. W.: Political Economy: Public Choice or Collective Action?, *Journal of Economic Issues*, vol. 17, n.º 4, diciembre de 1983, p. 1057-1065.
- BRAGULAT CAVALLERO, J.: *Sistema cooperativo de enseñanza: aplicación a nivel infantil*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.
- BOLIVAR, A.: La doble cara de la descentralización y la autonomía, *Organización y Gestión Educativa*, n.º 4, 1995, p. 3-8.
- BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LA NUEVA LEY GENERAL DE COOPERATIVAS, de 10 de diciembre de 1997.
- CASTAÑO COLOMER, J.: *La cooperativa de enseñanza*. Barcelona: CEAC, 1985.
- COLLANDER, D. C.: *Neoclassical Political Economy: The analysis of rent-seeking and DUP activities*. Cambridge, MA: Ballinger, 1984.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Decreto legislativo 1/1992, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Cataluña, *D.O.G.C.*, núm. 1.563, de 2 de marzo; modificado por COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Ley 14/1993, de 25 de noviembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/1992, de 10 de febrero, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Cataluña, *D.O.G.C.*, n.º 1829, de 3 de diciembre.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas del País Vasco, *B.O.P.V.*, n.º 135, de 19 de julio.
- COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. Ley foral 12/1996, de 2 de julio, de Cooperativas de Navarra, *B.O.N.*, n.º 87, de 19 de julio.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. Ley 2/1998, de 26 de marzo, de Sociedades Cooperativas de Extremadura, *B.O.E.*, n.º 49, de 2 de mayo.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE VALENCIA. Decreto legislativo 1/1998, de 23 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de Cooperativas, *D.G.V.*, n.º 3.275, de 30 de junio.
- COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas de Aragón, *B.O.A.*, n.º 151, de 31 de diciembre.
- EASTON, P.; KLEES, S. J. Educación y economía: otras perspectivas. *Perspectivas*, vol. XX, n.º 4, 1990, p. 457-474.
- ESPAÑA: Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, *B.O.E.*, n.º 84, de 8 de abril.
- ESPAÑA. Ley ORGÁNICA 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, *B.O.E.*, n.º 238, de 4 de octubre.
- FRIEDMAN, M.: The Role of Government in Education, en SOLOW, R. A.: *Economics and the Public Interest*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1955, p. 123-144.

- GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, C.: La formación de profesionales de la dirección de Sociedades Cooperativas: una fuente de sinergia para la cooperación empresarial. En: *La formación de los representantes de las empresas de la Economía Social (Seminario Internacional del Instituto Antonio Sergio do Sector Cooperativo)*. Lisboa: Ministerio do Planeamiento e Administração do Território, 1993, p. 1-30.
- La economía social o la economía de las empresas de participación (las sociedades cooperativas y laborales), en *En memoria de María Angeles GIL LUEZAS*. Madrid: Alfa Centauro, 1991, p. 195-216.
- GRINDLE, M. S.: The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics, *Development Discussion, Paper*, n.º 311, Harvard Institute for International Development, Cambridge M.A., agosto de 1989.
- INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE. The International Co-operative Alliance. Statement on the Co-operative Identity, en *XXXI Congress International Cooperative Alliance*. U.K.: Manchester, september 1995.
- KAY, J. A., y SILBERSTON, Z. A.: The New Industrial Policy-Privatisation and Competition, *Midland Bank Review*, primavera de 1984, p. 8-16.
- KLEES, S.: «Planning and Policy Analysis in Education: What Can Economists Tell Us?», *Comparative Education Review*, vol. 30, n.º 4, noviembre de 1986, p. 574-607.
- MONZON, J. L., y DEFOURNY, J. (editores): *Economía social: entre economía pública y economía capitalista*. Valencia: Ciriéc-España, 1987.
- OROVAL PLANAS, E. (editor): *Economía de la educación*. Barcelona: Ariel, 1996.
- PAZ CANALEJO, N.: Consideraciones sobre las llamadas «cooperativas de enseñanza», *Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 44, enero-abril de 1978, p. 3-33.
- PEDREÑO FRUTOS, J. A., y FERNÁNDEZ BLANCO, F.: *Las cooperativas de enseñanza en España*. Madrid: Unión Española de Cooperativas de Enseñanza, 1994.
- PEDRO, F.: Estado y educación en Europa y los Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro. *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 1, 1993, p. 59-89.
- PSACHAROPOULOS, G.: Welfare Effects of Government Intervention in Education. *Contemporary Policy Issues*, vol. 4, n.º 3, julio 1986, p. 51-60.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (compilador): *Estado, privatización y bienestar: un debate de la Europa actual*. Barcelona: Fuhem-Icaria, 1991.
- SAJARDO MORENO, A.: Entidades no lucrativas, economía social y estado de Bienestar. *CIRIEC-España*, n.º 16, junio de 1994, p. 147-186.