

Columnas publicadas en el periodico Escuela entre Septiembre de 2010 y junio de 2011

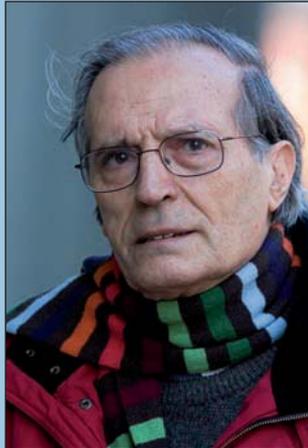
¿Pacto de Estado en Educación? (I)

El curso académico 2009-2010 estuvo presidido por la iniciativa del ministro de Educación, Ángel Gabilondo, de firmar un triple pacto para mejorar la educación: un pacto social con la comunidad escolar y con los agentes sociales, un pacto político con los grandes partidos de ámbito nacional -extensible a las demás fuerzas parlamentarias- y un pacto autonómico con todas las comunidades territoriales ya que la gestión del sistema educativo les corresponde competencialmente. Es decir, el ministro, impulsado por una noble ambición, pretendía lograr un pacto de Estado.

El instrumento escogido me sigue pareciendo el adecuado. Solo un pacto de Estado puede elevar de manera gradual la calidad de nuestro sistema educativo y hacer frente a los grandes retos de un futuro que ya está entre nosotros. Tal objetivo implica necesariamente a todos los elementos citados: la comunidad escolar y las grandes organizaciones sociales que la representan, los partidos políticos que nos gobiernan, los poderes públicos que integran el Estado -el Ministerio de Educación como órgano responsable del poder central- y las Consejerías respectivas de las comunidades autónomas.

Que el pacto de Estado se frustrase ante la negativa del Partido Popular a aportar su firma puede tener graves implicaciones que no es el momento de analizar ahora. Lo importante es comprender la contradicción que surge cuando todos los actores afirman que el pacto es necesario y, por motivos muy diversos, pocos están dispuestos de verdad a hacer concesiones para conseguirlo. Reflexionar sobre este proceso, que no es de ahora sino que arranca de varios años atrás, me parece importante si queremos aprender de nuestros errores.

El colectivo Lorenzo Luzuriaga acaba de publicar una reflexión sobre este proceso en un librito que lleva el sugestivo título de *Mejorar la educación: Pacto de Estado y Escuela Pública*. En las páginas iniciales, dedicadas a la presentación del libro, el colectivo parte de esta inquietante constatación: "En 1978 se logró en España un pacto constitucional sobre la educación y, sin embargo, treinta años después, seguimos hablando no solo de la necesidad de un nuevo consenso en esta materia, sino que nos alarma también la falta de estabilidad normativa del sistema educativo." A esclarecer esta importante cuestión y a reflexionar sobre el fallido proceso dedicaremos las columnas de este curso.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

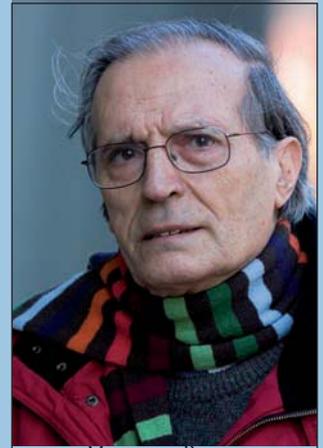
¿Pacto de Estado en Educación? (II)

En la columna anterior nos hacíamos eco del libro del colectivo Lorenzo Luzuriaga, *Mejorar la educación: Pacto de Estado y Escuela Pública* (Madrid, Wolters Kluwer, 2010), especialmente de la paradoja que brotaba de confrontar el pacto escolar constituyente del artículo 27 con el hecho de que todos los actores del mundo de la educación, directos e indirectos, se pronunciaran por la necesidad de un nuevo pacto en educación.

Obviamente, esta paradoja plantea muchos interrogantes en opinión del colectivo citado: ¿es que el pacto escolar del artículo 27 de la Constitución no ha sido suficiente?, ¿es que no ha sido fecundo el consenso constitucional en educación?, ¿es que la educación está destinada a ser el campo propio de la disputa política, el territorio en el que se producen los enfrentamientos partidistas, el espacio que se resiste al consenso y en el que brilla triunfante el disenso? Ante todas estas cuestiones surgía otra pregunta: ¿es que hemos de resignarnos a tan dura realidad?

Tratar de responder a esas preguntas es, según el citado colectivo, la primera cuestión a dilucidar. Se trata de comprender el problema que representan diversos hechos que han ido apareciendo a lo largo de tres décadas de democracia: la existencia misma de un pacto constitucional que para los constituyentes expulsaba del escenario política la guerra ideológica en educación; la aparición posterior, sin embargo, de diez leyes orgánicas, unas derogando a otras; la iniciativa fallida de dos pactos sociales en educación y la acuciante presión de la sociedad civil para que se produjera un nuevo pacto que sumara los esfuerzos de todos para resolver los problemas pendientes de nuestro sistema educativo.

Comprender un problema sigue siendo el primer paso para su solución. Tanto más si este problema arranca de la misma Constitución de 1978. Es decir, hay una historia que debemos tratar de entender en sus justos términos. Conocer lo que nos ha ocurrido desde que nació el pacto constitucional en 1978 -con su grandeza pero también con su servidumbre- hasta llegar al momento actual en que un ministro del Gobierno propone, por vez primera en nuestra democracia, la firma de un pacto de Estado sobre la educación, me parece una tarea inexcusable si queremos de verdad comprender el problema y proponer soluciones a corto, medio y largo plazo.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

¿Pacto de Estado en Educación? (III)

Como es sabido, dos grandes principios presidieron el nacimiento de la democracia moderna, el de igualdad y el de libertad. El consenso sobre el artículo 27 de la Constitución consistió justamente en elevar al primer plano los derechos derivados de esos dos principios aplicados a la educación: “Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”, derechos que fueron colocados al mismo nivel de reconocimiento y de protección.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

Pero para garantizar la libertad de enseñanza como un haz de derechos de libertad y la igualdad de enseñanza como un conjunto de derechos prestacionales, los partidos principales de la derecha y de la izquierda tuvieron que hacer importantes concesiones en el artículo 27:

a) La Unión de Centro Democrático aceptó que los poderes públicos garantizaran el derecho a la educación a través de una programación general de la enseñanza (con participación de los sectores afectados) y mediante la creación de centros públicos; igualmente, aceptó que la comunidad educativa (padres, profesores y, en su caso, alumnos) interviniera en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos, en los términos dispuestos por una ley; por último, el partido centrista aceptó la libertad de cátedra de los profesores (art. 20.1 c), que pasó a formar parte de la libertad de enseñanza.

b) El Partido Socialista Obrero Español, por su parte, aceptó plenamente la libertad de enseñanza, esto es, la libertad de creación de centros privados, y por tanto un sistema educativo dual, público y privado; asimismo, aceptó el derecho de los padres a que sus hijos recibieran una formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones, derecho derivado de la libertad de enseñanza que ampara a los padres para elegir centros distintos de los creados por los poderes públicos; finalmente, se mostró de acuerdo con que los poderes públicos ayudaran a los centros privados, siempre que reunieran los requisitos establecidos por una ley.

Gracias a este difícil consenso, se produjo un pacto escolar de alto contenido ideológico que encerraba en su seno diferentes intereses, públicos y privados. De ahí que el desarrollo del artículo 27 fuera después de difícil ejecución. El resultado final fue una multiplicación de leyes orgánicas de distinto signo (efecto perverso posiblemente no buscado por los dos grandes partidos de la derecha y de la izquierda).

¿Pacto de Estado en Educación? (IV)

Las fuerzas políticas que formaron el pacto escolar del artículo 27 de la Constitución fueron plenamente conscientes de su alcance y contenido. Lo muestra nitidamente el *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, especialmente las intervenciones en el Pleno dedicadas a justificar las enmiendas al citado artículo o las explicaciones de voto. En este debate, de gran contenido interpretativo para entender las posiciones de las diferentes



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

fuerzas que representaban a la izquierda y a la derecha políticas, se puede ver el empeño en acercar posiciones y, sobre todo, el esfuerzo por aceptar determinados postulados ideológicos, distintos y a veces excluyentes; también las dificultades que entrañaría la aplicación del artículo 27.

Para el partido del Gobierno, la Unión de Centro Democrático (UCD), el pacto solo podía ser de mínimos: “Nosotros pensamos que el artículo en cuestión satisface, con suficiente holgura, los mínimos de nuestro programa de partido y de nuestras convicciones profundas en materia de enseñanza.” Ahora bien, y esto tendría consecuencias que llegan hasta el presente, esto no significaba que UCD renunciara a las exigencias programáticas de su partido: “Unión de Centro Democrático va a combatir en este Parlamento para que por vía de legislación ordinaria se cumpla su programa electoral y su programa educativo”. En síntesis, la UCD decía sí al consenso mínimo sobre valores ideológicos en educación, pero no al consenso sobre las políticas de desarrollo del artículo 27.

La explicación de voto del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) reflejaba actitudes similares. Dicho partido consideraba que el texto del artículo 27 expresaba el “denominador común” de la mayoría de la Cámara, aunque no recogía “la filosofía socialista de la educación”, por lo que anunciaba que su programa, dentro del marco del consenso, “dependerá en gran medida de las mayorías parlamentarias que existan en cada uno de los momentos”, anunciaba así la pretensión de aplicar en su momento su programa. Es decir, que el PSOE, al igual que la UCD, rechazaba el consenso sobre las políticas de desarrollo del artículo 27. Ambos partidos apelaban, pues, a la alternancia democrática. La realidad mostraría pronto lo arduo que sería el desarrollo legislativo y político del artículo 27 al orillarse el consenso sobre sus políticas de aplicación. Aparecía así el problema del disenso.

¿Pacto de Estado en Educación? (V)

Las dos primeras leyes orgánicas de la democracia fueron consecuentes con la decisión de los dos grandes partidos de respetar un consenso básico sobre valores ideológicos, pero también con poner en aplicación políticas de desarrollo del artículo 27 en consonancia con sus propios programas políticos.

La primera ley, reguladora del Estatuto de Centros Escolares de 1980 (LOECE), trató de encajar el nuevo texto dentro del consenso constituyente pero aplicando al máximo el discurso ideológico de la Unión de Centro Democrático (UCD). No se buscó en ningún momento una ley pactada con la oposición. La oposición respondió impugnándola ante el Tribunal Constitucional.

Cuando en 1982 el Partido Socialista Obrero Español llegó al poder planteó una nueva ley, la Ley del Derecho a la Educación (LODE), que derogó la LOECE. Es ahora, estando la derecha política en la oposición, cuando se alzan voces reclamando un pacto escolar. La respuesta del ministro Maravall fue señalar que el pacto escolar era el del artículo 27. El resultado fue que la oposición impugnó la LODE ante el Tribunal Constitucional.

Los años fueron pasando y las leyes de desarrollo del artículo 27 fueron sucediéndose una tras otra. Así, desde 1980 ha habido, en el plazo de 30 años, diez leyes orgánicas, todas ellas portadoras de reformas y contrarreformas de diverso signo. De ellas, cinco han sido formalmente derogadas (la LOECE de 1980, la LRU de 1983, la LOGSE de 1990, la LOPEG de 1995 y la LOCE de 2002), otras dos están vigentes aunque modificadas parcialmente (la LODE de 1985 y la LOU de 2001) y rigen en toda su integridad solo tres (la Ley de Formación Profesional de 2002, la LOE de 2006 y la Ley de revisión de la LOU de 2007).

El Partido Popular tiene anunciada su voluntad de revisar las leyes vigentes, procediendo a nuevas leyes o a una modificación sustancial de las anteriores, aunque también comunicó su voluntad de formalizar el pacto de Estado propuesto por el Gobierno y terminó rehusando su firma. Este pacto, del que nos ocuparemos detenidamente en su momento, no prosperó, emergiendo de nuevo la angustiada metáfora de la tela de Penélope, expuesta por Gil de Zárate en la segunda mitad del siglo XIX, popularizada por Unamuno en el primer tercio del XX y actuante en los seis lustros de la democracia: las leyes se hacen y se deshacen conforme cambian los gobiernos.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

¿Pacto de Estado en Educación? (VI)

La presencia constante de reformas y contrarreformas de la educación habidas durante tres décadas de democracia, ha ido formando un estado de opinión que, primero en el propio seno de la comunidad escolar -padres y madres, profesorado y alumnado-, después en las fuerzas sociales -organizaciones sindicales y patronales- y, finalmente, en las propias fuerzas políticas, se muestra favorable a la consecución

de un nuevo pacto que consensuara las leyes de reforma que el sistema educativo necesite.

Es de justicia reconocer que los primeros pasos hacia un nuevo pacto sobre educación fueron dados, ahora hace 14 años, por la comunidad escolar. En septiembre de 1997 18 organizaciones del mundo de la educación -asociaciones de padres y de alumnos, organizaciones representativas de la enseñanza privada, tanto seculares como religiosas, y sindicatos y asociaciones docentes- firmaron la *Declaración conjunta en favor de la educación*, un documento que puede considerarse como un auténtico pacto (aunque incompleto) entre las fuerzas sociales que integran la comunidad escolar de ámbito nacional. En dicho documento, fuerzas que tradicionalmente habían estado enfrentadas -organizaciones de padres laicas y confesionales, empresarios y trabajadores de la enseñanza, sindicatos docentes y asociaciones de profesores- llegaron a un consenso en cuestiones importantes para la educación.

Posiblemente, el vértice cardinal del documento, patrocinado por la Fundación Encuentro, fue la convicción común a todas las organizaciones de que la educación debía de ser "objeto de una política de Estado". En consecuencia, se solicitaba del Ministerio de Educación y de todas las fuerzas parlamentarias, la adopción de un plan de financiación, de cinco años de duración, de modo que al final del proceso el gasto público en educación fuera efectivamente el 6% del Producto Interior Bruto, "equiparable al de los países de la Unión Europea que otorgan una mayor prioridad a la educación". La respuesta de la ministra de Educación de entonces, Esperanza Aguirre, fue, en un primer momento, de oposición a la firma de este pacto social. Una vez firmado, no hubo tampoco por parte del Gobierno popular ningún paso positivo, ni se elaboró ningún proyecto de ley de financiación de la educación. El pacto social no encontró, por la efectiva renuencia del partido conservador, cauce político alguno.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

¿Pacto de Estado en Educación? (VII)

La *Declaración conjunta sobre la educación de 1997*, de la que dimos cuenta en la columna anterior, puede calificarse como el primer consenso habido en la comunidad escolar, aunque incompleto porque, sin dejar de ser un paso positivo en la búsqueda de un espacio común y un precedente importante, fue, sin embargo, solo una primera aproximación. De hecho, la *Declaración*, apenas media docena de folios,

fue acompañada de diversos anexos en los que las diversas organizaciones mostraban “los puntos sobre los cuales no se había llegado a un consenso común”. El voluminoso dossier de los anexos, depositado en la Fundación Encuentro, es una viva demostración de la presencia del disenso en medio de un acuerdo trabajosamente alcanzado.

La segunda oportunidad surgió en noviembre de 2004 en el seno del Consejo Escolar del Estado. Las organizaciones y asociaciones más representativas del Consejo decidieron entablar un diálogo entre ellas con la mira puesta en un nuevo pacto social que, a diferencia de la *Declaración de 1997*, se centrara en los problemas más relevantes que presentaba la educación, al tiempo que esperaban que el pacto pudiera incidir sobre la nueva ley que el Gobierno socialista preparaba, facilitando de esa forma un consenso político entre los diversos grupos parlamentarios.

Como es sabido, aunque se estuvo cerca del pacto, no fue posible su feliz consecución. A pesar del extraordinario esfuerzo realizado por Comisiones Obreras (CCOO), la Federación de Religiosos de la Enseñanza (FERE), y la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE), las dos organizaciones nacionales de padres de alumnos impidieron su firma. Hubo importantes presiones externas sobre la asociación de padres católicos, pero también fuertes tensiones internas en la organización laica. Además, hubo la presión de los principios, que algunos vivían con carácter casi absoluto. Pero el consenso no es posible cuando los principios de unos y otros se mantienen en su irreductible pureza, creándose una falsa dialéctica en la que unos aparecen como los depositarios de las esencias y otros como los pragmáticos dispuestos a claudicar.

El pacto social no pudo firmarse. No obstante, alimentó el espíritu de consenso y proyectó su sombra benéfica sobre lo que meses más tarde fue la Ley Orgánica de Educación, la LOE de 2006, que recogió en su articulado varias de las propuestas del frustrado pacto social.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

¿Pacto de Estado en Educación? (VIII)

Durante casi una década, la comunidad escolar, a través de sus representantes nacionales, impulsó un pacto social encaminado a ser la base de un pacto de Estado. Como ya expusimos con anterioridad, ni la *Declaración conjunta sobre la Educación de 1997* ni el llamado *Pacto social por la Educación de 2005* consiguieron su objetivo. Pero la pequeña historia nos enseña que la insistencia en lograr un nuevo consenso sobre la educación no es totalmente en vano.

Durante la primera legislatura socialista (2004-2008) y, por primera vez, en el ámbito de la educación, un gobierno pretendió que una reforma escolar acometida por una nueva ley orgánica fuera fruto de un consenso con el principal partido de la oposición. En realidad, lo que el poder ejecutivo hacía era constatar la existencia de un estado de opinión, cada vez mayor en la sociedad española, que abogaba por un sistema educativo dotado de la estabilidad necesaria para avanzar hacia mayores metas de calidad.

En consecuencia, la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006 fue planteada como una ley para el consenso, una ley que pretendía compartir un marco normativo capaz de garantizar la estabilidad del sistema educativo y la continuidad de las reformas escolares, una ley-puente que asumía principios, criterios y estructuras de leyes anteriores, incluso de signo diverso como la LOGSE y la LOCE.

Sin embargo, la búsqueda de un pacto político con el principal partido de la oposición, el Partido Popular (PP), no obtuvo el resultado deseado. La historia dirá en su momento qué de verdadero y qué de forzado hubo en estas negociaciones, así como a quién le corresponde la responsabilidad del desencuentro. En todo caso, el clima de crispación suscitado por la oposición desde el comienzo de la nueva legislatura no era un buen marco para el consenso. De hecho, la política de confrontación a toda costa dificultó en grado sumo la posibilidad de acuerdos básicos en la nueva ley, hecho que, como veremos en la siguiente columna, volvió a reproducirse después con el frustrado Pacto de Estado del ministro Gabilondo. El caso fue que, a pesar de la incorporación al proyecto de ley de varios de los puntos presentados por el PP, el consenso entre los dos grandes partidos no fue posible. No se pudo disuadir al PP que, tanto en el Congreso como en el Senado, mantuvo su oposición frontal, siendo la única formación política del Parlamento que votó en contra de la LOE.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política
de la Educación (UNED)

¿Pacto de Estado en Educación? (IX)

En el mes de abril de 2009, hace ahora dos años, un nuevo ministro de Educación, Ángel Gabilondo, por vez primera en la historia de la educación en España, hizo suya la idea de formular un pacto social y político por la educación. La idea del pacto social, que había nacido en la primera década del nuevo siglo, le permitió abrir un diálogo con las asociaciones de padres y madres de alumnos, las organizaciones



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política de la Educación (UNED)

titulares de los centros, y los sindicatos y asociaciones docentes. La idea del pacto político se canalizó hacia los partidos parlamentarios y las comunidades autónomas.

No es momento ahora de narrar las vicisitudes de este pacto frustrado. Después de múltiples conversaciones con las diversas fuerzas sociales y políticas que ocupan el escenario de la educación, el ministro, en enero de 2010, presentó al Partido Popular (PP) un documento que, sobre la base de los acuerdos logrados con las fuerzas sociales, articulaba 10 objetivos y 104 medidas. Aunque muchas de esas medidas pecaban de una excesiva generalidad, era sin embargo un paso importante hacia un nuevo consenso en educación. El PP respondió con otro documento de diez puntos, presentados como innegociables, en los que destacaba la libertad de elección de centro y, como resultado, la oferta de una nueva ley que garantizara el otorgamiento de los conciertos a cualquier centro "que tenga demanda", así como la protección a la enseñanza del castellano en las comunidades bilingües y la formación de un currículo básico nacional.

En abril de 2010 el ministro dio a luz una propuesta de pacto social y político, con 12 objetivos y 148 medidas. La respuesta del PP es conocida: rehusó firmar el pacto alegando que el Gobierno quería blindar un modelo que había fracasado por completo (sobra decir que este modelo era la comprensividad diseñada por la LOGSE). Aun cuando tendremos ocasión en la próxima columna de hacer un juicio más amplio sobre la negativa del PP, resulta claro que este partido negó su firma porque pesó en él la estimación de que era el Gobierno el más beneficiado por el pacto político, lo que iba en contra de lo que el PP consideraba la clave de su estrategia electoral: cuanto más se desgastara el Gobierno, más fácil sería la vuelta al poder. Pero con esta visión partidista de la educación, se negaba la esencia del pacto de Estado, esto es, que la educación dejara de ser objeto de confrontación partidista.

¿Pacto de Estado en Educación? (X)

En los documentos que el Partido Popular (PP)

dio a la publicidad sobre el pacto social y político por la educación, existe una constante que ilumina su actitud de fondo: el rechazo de la enseñanza comprensiva diseñada en la LOGSE, a la que se culpa del "rotundo fracaso" del sistema educativo. Sorprende esta actitud en un partido que desde 1996 hasta 2004 gobernó la educación justamente con ese modelo. Más aún, sorprende que se hable de "rotundo fracaso" cuando, según PISA 2009, Castilla y León, gobernada por el PP desde hace lustros, aplicando el modelo LOGSE de enseñanza comprensiva, ocupa el primer lugar en la clasificación por comunidades autónomas, muy por encima de la media de la OCDE y por encima de países como Alemania, Francia o Reino Unido. Consideraciones semejantes cabría hacer respecto de Madrid o La Rioja, comunidades del PP que superan ampliamente la media de la OCDE. No parece que el problema del sistema educativo se encuentre en la enseñanza comprensiva.

La impresión que produce la lectura de esos documentos es que en el seno del PP debatieron, una vez más, las dos caras del partido. En el documento del 18 de enero de 2010 el PP presentaba varios puntos que eran importantes para un pacto: compartir un diagnóstico sobre los males reales de la educación, consensuar el currículo básico común, crear un Fondo de Cohesión para paliar las desigualdades regionales en educación, acordar una Estrategia Nacional para Mejorar la educación, reformar la formación profesional, reforzar la Conferencia Sectorial de Educación, etc. Ignoro por qué estos puntos no fueron incluidos en el texto ministerial, lo que sin duda fue un error que, probablemente, fue utilizado por el ala más dura del partido para negarse a un consenso que contradecía su estrategia general de cuanto peor, mejor.

¿Qué nos enseña esta pequeña historia del pacto en educación? Nos enseña varias cosas. Primero, que seguirá pesando en la opinión pública que el sistema educativo no puede soportar más cambios legislativos, salvo que se realicen de mutuo acuerdo. Segundo, que para evitar los efectos perversos de la tela de Penélope, del continuo hacer y deshacer leyes orgánicas, la necesidad de un pacto de Estado, centrado en políticas que mejoren la educación, no va a desaparecer del horizonte. Tercero, que hay terreno de juego para el encuentro y que será responsabilidad de todos no aprovechar esa oportunidad.



MANUEL DE PUELLES
Catedrático emérito de Política de la Educación (UNED)