

¿UN NUEVO PACTO EN EDUCACIÓN?: HISTORIA DE UN PROCESO

Escrito por Manuel de Puelles Benítez

Manuel de Puelles Benítez
Catedrático Emérito de la UNED

Resumen

En 1978 se logró en España un pacto constitucional sobre la educación y, sin embargo, treinta años después, seguimos hablando de la necesidad de un nuevo consenso en educación.

Tras enmarcar el Pacto en su contexto histórico y político el artículo va desgranando el sentido de su historia desde el nacimiento de nuestra Constitución, a la vez que desciende al terreno práctico para acercarnos a las razones de su necesidad y de su reciente fracaso.

Abstract

A NEW CONTRACT ON EDUCATION? - A HISTORY OF A PROCESS.

Manuel Puelles Benítez (Emeritus Professor at UNED)

In 1978, a constitutional agreement on education was reached in Spain and, nevertheless, over thirty years later we still carry on talking about the need of a new compromise on education.

After locating the contract on education in its historical and political background, this article reveals its meaning throughout time since the 1978 Spanish Constitution came in force, while, at the same time, it takes a practical outlook on the reasons why it is necessary and why it recently failed to be.

En 1978 se logró en España un pacto constitucional sobre la educación y, sin embargo, treinta años después, seguimos hablando de la necesidad de un nuevo consenso en educación. Obviamente, debemos preguntarnos: ¿es que el pacto escolar del artículo 27 de la Constitución española no fue suficiente? O en otros términos: ¿es que no ha sido fecundo el consenso constitucional en educación? ¿O es que la educación está llamada a ser el campo apropiado para la disputa política, el territorio en el que se producen las confrontaciones partidistas, el espacio que se resiste al consenso y en el que brilla triunfante el disenso? ¿Hemos de resignarnos a esta realidad? Tratar de responder a estas preguntas es, me parece, la cuestión primera a dilucidar. Comprender un problema sigue siendo el primer paso para su solución. A este entendimiento puede ayudarnos el conocimiento de lo que nos ha ocurrido desde que nace el pacto constitucional en 1978 hasta el momento actual en que un ministro del Gobierno de la nación establece como meta de su mandato, por vez primera en nuestra historia, la firma de un nuevo pacto político sobre la educación.

1. La Transición como fenómeno político

Se entiende comúnmente en la literatura politológica que la Transición es un término que alude a procesos dinámicos de cambio político, y aunque genéricamente se la define como el

intervalo temporal que se produce entre un régimen político y el que le sucede, existe hoy bastante acuerdo entre los politólogos en considerar que dicho proceso consiste en la formalización de unas nuevas reglas de juego, rectoras del cambio político, que conducen de un régimen autoritario a otro de carácter democrático.

Desde que Alfred Stepan definió las diversas vías que en el siglo XX permitieron el paso de un régimen de dictadura a la democracia, es costumbre incluir a España dentro de un tipo de transición en el que el "fin de los regímenes autoritarios y el movimiento hacia la redemocratización es comenzado por los mismos que detentan el poder autoritario", esto es, "desde arriba", si bien en algunos casos, como España, la iniciativa la adopta la clase política del régimen, en otros, como en Grecia, el impulso lo asumen las fuerzas armadas como parte del *establishment*, y, por último, como es el caso de Portugal, una tímida transición llevada a cabo por la clase política es bruscamente acelerada por la declarada hostilidad del ejército, dando lugar a un cambio revolucionario (Stepan, 1988: 65).

Dentro del abanico de las diversas alternativas y de los diferentes países que maneja Stepan, y sin ánimo de autocomplacencia colectiva alguna, tengo que decir que el caso español se presenta con rasgos excepcionales, pues aun cuando debe incluirse sin duda entre los países que realizan su transición "desde arriba", nos encontramos con que los casos griego y portugués obedecieron a causas externas a la clase política -derrota militar en Chipre en el primero y golpe de Estado militar en el segundo-, mientras que en el caso español las causas del proceso son endógenas, y lo son con una notable peculiaridad: España es probablemente el único supuesto de los estudiados por los politólogos en que, compartiendo con otros modelos una transformación realizada por iniciativa de una parte de la clase política del régimen autoritario, ese paso se efectúa, lo que es verdaderamente extraordinario, de acuerdo con las propias normas emanadas de la legalidad del sistema que se aspira a reformar -la legalidad franquista-, lo que justamente constituye su singularidad (y explica también sus limitaciones posteriores). Por eso, un destacado politólogo italiano ha dicho que "la experiencia española ha ofrecido un prototipo nuevo, previamente no ensayado" (Palma, 1990; cit. Powell, 2001: 185). Por otra parte, este proceso no hubiera sido posible sin la intervención de la oposición democrática al franquismo y sin la aparición de un instrumento político nuevo, cual fue la concertación, el pacto, la negociación; en definitiva, el consenso.

Al final, y así se ha señalado entre nosotros, la transición del autoritarismo a la democracia se produjo en España "no por medio de una ruptura radical con el régimen anterior, ni a través de un proceso de autotransformación por el régimen mismo" (Maravall y Santamaría, 1986: 73). Aunque el éxito de la ley para la Reforma Política de 1976 debilitó a la oposición democrática (su campaña a favor de la abstención no pudo impedir una participación que llegó a alcanzar el 78% del censo electoral), pronto se vio que ni el gobierno de Suárez podía traer por sí solo la democracia "desde arriba", ni la oposición por sí misma podía producir la ruptura radical "desde abajo". La respuesta profunda a "por qué no triunfaron durante la transición ni los defensores del continuismo ni los partidarios de la ruptura [...] estriba en que los primeros ignoraron que, aunque los españoles querían paz y orden, también deseaban más libertades y democracia, y los segundos pasaron por alto que, si bien anhelaban democracia y libertades, no podía ser a costa de la paz y el orden" (Powell, 2001: 44). De ahí que entraran en juego dos dinámicas que a la larga serían complementarias: reforma, esto es, negociación y pacto "desde arriba", impulsada por el ala reformista del régimen, y presión y exigencia "desde abajo", a cargo de la oposición democrática. La solución fue la reforma o la ruptura pactadas, según se hiciera hincapié en la autolimitación del gobierno respecto de los poderes recibidos del franquismo o en la autolimitación de la oposición respecto de las demandas radicales de cambio. Se iniciaba así el largo camino de la transacción o del pacto: el consenso.

En síntesis, las causas más relevantes que hicieron posible el consenso fueron las siguientes: en primer lugar, la existencia de un profundo cambio en la sociedad española, producido a partir de los años sesenta del pasado siglo como consecuencia de un intenso desarrollo económico -rápida industrialización, urbanización creciente, fuerte secularización-, proceso hondo que pugnaba con la existencia de una rígida estructura política, incapaz de responder a las exigencias de libertad de una sociedad emergente y distinta; en segundo lugar, la feliz coincidencia de un conjunto de factores políticos: la actitud democrática del nuevo monarca, la

aparición de una nueva clase política formada en la oposición clandestina a la dictadura, el recuerdo histórico de la Guerra Civil y de los errores políticos de la II República, la actitud favorable de la Iglesia a una evolución pacífica hacia la democracia; en tercer lugar, la necesidad de hacer frente a los problemas fundamentales legados por el franquismo; en cuarto lugar, la existencia en la realidad española de una derecha moderna y una izquierda moderada; finalmente, el fuerte deseo de la población de acceder pacíficamente a un cambio de régimen.

En contraposición, frente a los factores positivos debemos tener en cuenta también la existencia de otras causas que tuvieron un efecto negativo y que lastraron de tal modo el proceso que, incluso, se temió por su viabilidad en varias ocasiones: el cambio político se produjo en un momento de crisis económica mundial que afectó muy especialmente a España; resurgió con fuerza el problema de los nacionalismos periféricos, alimentado por el terrorismo en el País Vasco, existente ya en el franquismo y que no fue capaz de resolver; crecieron de modo alarmante los conflictos sociales, muy graves en los primeros momentos de la Transición; se alzó como un espectro la amenaza de un golpe de Estado por un sector del Ejército que desde posiciones clave era resueltamente opuesto a una transición a la democracia.

Es en este contexto donde, me parece, hay que situar el problema de la educación como uno más de los que integraron el legado del franquismo, y es precisamente en esta etapa preconstituyente, de pugna entre la oposición y el gobierno, donde se puede observar la gran carga ideológica que ambas partes llevaban consigo, lo que explica las dificultades habidas para el acuerdo o el entendimiento.

Ya en los primeros meses del posfranquismo se pudo observar la existencia de dos grandes bloques muy definidos: uno, conservador, partidario de reformas políticas de distinta intensidad pero en el marco de la legalidad vigente, integrado por Alianza Popular (AP) y Unión de Centro Democrático (UCD); otro, representado por la oposición histórica al franquismo, partidario de la ruptura política y de la implantación *ex novo* de un régimen democrático, formado por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Comunista de España (PCE). Hubo también otras fuerzas políticas que desempeñaron un papel importante en la Transición, especialmente los nacionalismos periféricos, especialmente el nacionalismo catalán que coadyuvó de manera significativa a la realización de la obra constituyente.

¿Cuál era en 1977, esto es, en la fase de pugna entre concepciones opuestas, el programa sobre la educación de las principales fuerzas políticas? Entre los documentos de aquel tiempo, fuentes primarias para nosotros, destaca por su riqueza de contenidos la transcripción que una revista especializada realizó de la mesa redonda convocada para conocer las propuestas de los partidos políticos, en un momento en que la elaboración del texto constitucional estaba próxima. (Revista de Educación, 1977: 154-191)

Veamos, en primer lugar, la propuesta de la derecha más pura, representada por AP, el partido que fundó Manuel Fraga, partido que trató de reagrupar en su seno al llamado franquismo sociológico. Esta formación apareció tras el verano de 1976, y se constituyó como una coalición de asociaciones políticas nacidas en el tardofranquismo, a cuyo frente se pusieron figuras muy destacadas del régimen autoritario. En la citada mesa redonda, AP presentó su programa como una defensa a ultranza de la libertad de enseñanza, entendida al modo tradicional, esto es, como libertad de creación y dirección de centros y como libertad de elección, dando un rango menor a la libertad de cátedra y a la consideración de la educación como un derecho social. Por otra parte, AP defendió el papel del Estado como ordenador del interés público, como actor sobresaliente que decide el marco general de la educación; defendió también la consideración de la educación como un servicio que la iniciativa privada prestaba a la sociedad y que, en consecuencia, debía ser subvencionado en igualdad de condiciones que la escuela pública (de ahí que AP hablara del servicio social de la educación). De esta forma, el círculo ideológico se cerraba en sí mismo: las subvenciones aparecían como el soporte real de la libertad de enseñanza, sin que el programa de AP previera contraprestación alguna por parte de los perceptores de la subvención.

La UCD fue al principio una coalición electoral de pequeños grupos de signo liberal y democristiano, y en menor grado socialdemócrata, unos grupos que ocupaban un lugar

intermedio entre el régimen y la oposición (aunque algunos procedían de una oposición moderada al franquismo) y que recibían apoyo externo de sus homólogos europeos. La UCD buscó desde el principio el centro político, dándose la paradoja de que terminó absorbiendo a la mayor parte del franquismo sociológico, convirtiéndose en el partido que representaría a la derecha moderada o moderna. En educación, UCD partía de posiciones parecidas a las de AP pero con perfiles propios más progresivos. Había un especial hincapié en la libertad de enseñanza en el sentido tradicional ya indicado, pero polarizado sobre todo hacia la negación de lo que en aquel momento se llamaba el "pluralismo ideológico" de los centros, es decir, había un rechazo a la neutralidad ideológica de la educación y una defensa cerrada de los establecimientos privados como titulares de un proyecto educativo singular (lo que pronto se llamaría el ideario de los centros, y, más tarde, el carácter propio); más claramente: había una defensa firme de las escuelas privadas confesionales. Defendía también la subvención como base material de la libertad de enseñanza pero, tratándose de fondos públicos, consideraba adecuado que los poderes públicos establecieran determinadas condiciones para su adjudicación. Finalmente, los centristas se singularizaban porque defendían el principio de igualdad de oportunidades y, por tanto, la gratuidad de la educación básica, si bien, alegando razones financieras, se mostraban partidarios de una implantación gradual, lo que en la práctica significaba asignar al principio de igualdad un lugar subordinado en su orden de prioridades.

El PSOE, en 1977, aunque situado radicalmente en la izquierda del espectro político, había comenzado ya una acelerada evolución hacia el centro. Se despegaba así del XXVII Congreso federal, celebrado en condiciones de semiclandestinidad en diciembre de 1976, que consideró la posibilidad de una alianza entre socialistas y comunistas a fin de formar un "bloque anticapitalista de clase". En educación, el citado congreso había puesto el acento en la planificación y gestión democráticas de la educación y, en consecuencia, en la participación de la comunidad escolar, llamada a ocupar un papel importante en su programa. Entre los criterios aprobados en dicho congreso "para la ordenación de la enseñanza en la etapa de transición al socialismo" se encontraba la escuela pública única -"lo que significa la progresiva desaparición de la enseñanza privada"-, la enseñanza gratuita, la enseñanza laica, el establecimiento de un ciclo único -desde la educación básica hasta el bachillerato y la formación profesional-, el cuerpo único de profesores y la implantación del servicio público de la educación en un sentido estricto y excluyente (Guerra, 1977). Resumiendo, puede decirse que el PSOE concedía primacía absoluta al principio del derecho a la educación, aunque en el bienio 1977-1978 se produciría un giro espectacular en sus posiciones que le conduciría al consenso constitucional y, por ello, a posiciones más moderadas y flexibles.

El PCE, muy castigado en su larga etapa clandestina, tuvo que librar una larga batalla a fin de obtener su legalización, adoptando para ello un lenguaje y una práctica política de moderación. Con todo, las posiciones ideológicas del PCE en educación eran firmes. El PCE concedía un papel relevante al derecho a la educación, cuyo ejercicio se haría efectivo mediante la prestación del servicio público de la enseñanza. El Estado tendría como obligación prioritaria ofrecer un puesto escolar público a todos los niños y lo haría en el marco de una planificación democrática con la participación conjunta de todos los sectores de la educación. La enseñanza sería gratuita y laica. Sin embargo, no abogaba por la desaparición de la enseñanza privada que, incluso, podía ser subvencionada si cumplía las condiciones precisas, entre ellas la de aceptar una gestión democrática del centro docente.

Como puede observarse, aunque existían algunos puntos comunes entre los dos bloques, las posiciones estaban ideológicamente muy enfrentadas, como corresponde a un momento de gran tensión política del que aún no se había señoreado el espíritu de la Transición. Ello era así porque la raíz del problema estaba justamente en el punto de partida, representado por un escenario en el que Estado y Sociedad aparecían como actores antitéticos: divididos los bloques en derechas e izquierdas clásicas, había en las primeras una honda preocupación por todo lo que pudiera representar una estatificación de la enseñanza en detrimento de la llamada iniciativa social (que sin embargo no contemplaba en su programa la participación social en educación), mientras que en las segundas el papel del Estado tendía a ser sobrestimado, aunque la planificación estatal se sometiera a un futuro marco democrático. En realidad, reproducían concepciones y tensiones propias de la tradicional dialéctica entre los principios de

libertad e igualdad aplicados a la educación, principios que eran asumidos desde posiciones contrapuestas y dotados de un contenido que rozaban lo absoluto.

2. Las complejidad del binomio consenso/disenso

El tema del consenso no es de hoy. Ya Ortega, en los artículos que bajo el epígrafe *Del Imperio romano* publicó en 1940, señalaba que el consenso, que Cicerón llamaba concordia, era considerado por el ilustre político latino como "el mejor y más apretado vínculo de todo el Estado"; al mismo tiempo nos recordaba que Aristóteles, en su *Ética a Nicómaco*, afirmaba que la concordia se produce cuando los ciudadanos "coinciden en lo que atañe a la cosa pública" en cuestiones tan esenciales como, por ejemplo, que los gobernantes deban serlo por elección. De esta forma, era evidente para Ortega que "una sociedad existe gracias al consenso, a la coincidencia de sus miembros en ciertas opiniones últimas", pero también contraponía la discrepancia al consenso, indicando que lo que hoy denominamos disenso, aun siendo fuente del conflicto, puede ser asumido si no afecta a lo esencial: "La discrepancia en lo somero no hace sino confirmar y consolidar el acuerdo en la base de la convivencia. Estas contiendas ponen en cuestión ciertas cosas, pero no ponen en cuestión todo" (Ortega, 1983, VI, p. 58).

Muchos años después, Herrero de Miñón, uno de los ponentes de la Constitución de 1978, retomaba estas reflexiones de Ortega para volver sobre uno de los grandes temas de la política. Siendo toda constitución una "decisión última" sobre el modo y la forma de la vida política, hay siempre dos grandes cuestiones relevantes. La primera estriba en "quién manda, esto es, [en decidir] la manera de designar y controlar a los gobernantes; la segunda, la de hasta dónde se manda, es decir, cuáles son los límites al poder de los gobernantes" (Herrero de Miñón, 1979, p. 75; la cursiva es del original). En el primer caso nos encontramos ante una cuestión crucial para los sistemas políticos, la que hace referencia a las reglas del juego, a las normas que regulan las relaciones entre los poderes del Estado y a los procedimientos para resolver los conflictos importantes; es lo que Sartori ha denominado el *consenso procedimental*. En el segundo caso los límites al poder de los gobernantes vienen dados, entre otros, por los derechos y libertades públicas que actúan de valladar frente al poder, pero que, por su propia naturaleza, están en cierto modo predeterminados por diversas concepciones del mundo y de la realidad, por valores que a veces resultan antagónicos; es lo que Sartori ha llamado *consenso básico*. Finalmente, hay un tercer nivel, que se refiere al campo concreto de gobierno, a la aplicación de diferentes políticas sobre las que resulta difícil pero no imposible llegar a un acuerdo: Sartori lo llama *consenso político*. En todos los casos, el consenso, sea cual sea su modalidad, supone un compartir que "de alguna manera vincula (obliga)" (Sartori, 1987, I, p. 122).

De los tres niveles de consenso que pueden existir en una sociedad democrática, se considera que el *consenso procedimental*, por afectar a las reglas que resuelven pacíficamente los conflictos institucionales y políticos, es el requisito *sine qua non* de la democracia, mientras que el *consenso básico*, que implica una cultura política bastante homogénea, así como compartir valores que a veces son de difícil conciliación, es deseable pero no imprescindible -puede haber democracia en sociedades muy conflictivas, aunque la democracia dé sus mejores frutos en sociedades consensuales-. Obviamente, el *consenso político*, que afecta a las políticas específicas de gobierno, incide en el terreno propio del disenso, que, por otra parte, siendo consustancial a la democracia, representa por sí mismo la pluralidad de ideologías, valores e intereses existentes. ¿Cómo se conjugan, entonces, los posibles consensos con el disenso?

Hoy sabemos que la democracia es algo más que una forma de gobierno. Posiblemente sea el régimen político que más se ajusta al pluralismo de las sociedades actuales, posindustriales y posmodernas, en las que afloran diversidades culturales -bien externas, como las culturas inmigrantes, bien internas, como las culturas territoriales-, diversidades sociales -propias de sociedades complejas muy diferenciadas- y diversidades políticas -encarnadas por grupos diferentes que representan valores e intereses distintos y, en ocasiones, antagónicos. Las sociedades democráticas permiten que ese pluralismo tan diverso emerja al exterior y sea objeto de debate y discusión en el espacio público. Si este fenómeno se produce pacíficamente es gracias a que las sociedades democráticas, en virtud del *consenso procedimental*, constitucionalmente asumido, han acotado un espacio común en el que juegan unas reglas,

consentidas por todos, para resolver los conflictos. Si a ello se une el *consenso básico* sobre valores y cuestiones fundamentales, podríamos decir entonces que "es muy posible que la gente entra en conflicto [sólo] en torno a las políticas"(Sartori, 1980, p. 40). La organización del disenso, en las citadas sociedades, es justamente los que llamamos institucionalmente la oposición.

De todo ello se deduce, como múltiples autores han señalado, que el disenso está en la base misma de la sociedad pluralista, que el gobierno democrático se basa en el disenso, si bien, repito, cuando se parte del consenso básico y procedimental, el campo del disenso se circunscribe a las políticas específicas. De ahí también que el *consenso político* esté excluido *normalmente* del juego político de las democracias; ahora bien, cuando el disenso desemboca en un intento de imponer a la otra parte los propios valores se produce un conflicto normativo, esto es, un intento de "institucionalizar las metas colectivas de la sociedad, de distribuir los recursos con los que cuenta esta misma sociedad, y de establecer comportamientos mediante normas sociales o normas legales" (Bericat, 2003, p. 31). Pero si hay un consenso previo sobre los valores básicos y sobre los procedimientos, y no se busca imponer valores, el disenso sobre las políticas constituye el normal campo de juego. Como ha señalado uno de los politólogos que más se han ocupado de este problema, el disenso "domestica el conflicto, lo transforma en conflicto pacífico" (Sartori, 2001, p. 36).

Nada que objetar, pues, a la afirmación de que "el término que mejor expresa la visión pluralista [de las democracias liberales] es el de disenso" (Sartori, 1980, p. 39). El problema aparece, empero, cuando determinados asuntos, pocos pero inaplazables, reclaman, desde una adecuada gestión de la *res publica*, un consenso sobre las políticas, demandando un pacto de Estado, un *consenso político*. Tal es el caso de la justicia, la sanidad pública, el desarrollo de la ciencia o la educación. En nuestro caso, como veremos, la Constitución de 1978 propició un consenso procedimental y, en lo tocante a la educación, un consenso básico, pero no un consenso político. Así pues, veamos primero el significado del consenso básico en educación que los constituyentes suscribieron y, después, las circunstancias que han hecho que un importante sector de la sociedad española demande un nuevo pacto en educación, esto es, un consenso político.

3. El consenso en la Constitución y en la educación

Las elecciones generales del 15 de junio de 1977 fueron decisivas a todos los efectos. Fueron unas elecciones fundacionales, como algunos autores las han considerado, no sólo porque la participación (79%) fue incluso superior a la del referéndum sobre la ley para la Reforma Política, ni porque tan importante participación facilitó el camino para la reunión *de facto* de Cortes constituyentes, sino, sobre todo, porque señalaron de modo evidente que el electorado se inclinaba mayoritariamente hacia el centro político, repudiando la política de bloques y demandando la apertura de una nueva vía, la de los acuerdos entre los principales partidos políticos. Basta mirar el resultado de las elecciones para confirmar este hecho: la extrema izquierda y la extrema derecha quedaron prácticamente fuera del juego político, la UCD obtuvo la mayoría (aunque no absoluta), dejando a su derecha a AP, al tiempo que el PSOE se convertía en el principal partido de la oposición, dejando a su izquierda al PCE. Es decir, el electorado dividió su voto mayoritariamente entre el centro derecha y el centro izquierda. En cierto modo, fue el electorado el que "centró" a los grandes partidos que emergieron en la Transición y el que forzó a las grandes fuerzas políticas al pacto y a la negociación. Primera conclusión sobre la que debemos reflexionar: fue el electorado, la opinión pública, en definitiva la propia sociedad quien impuso el espíritu de pacto que dio como fruto la Constitución de 1978 y, consecuentemente, el pacto educativo.

Ese espíritu de pacto se reveló claramente a la hora de dar solución a los grandes problemas que pesaban fuertemente sobre la transición española, especialmente la grave situación económica derivada de la crisis del petróleo de 1973, la vertebración territorial del Estado, condicionada por las demandas de los nacionalismos periféricos, y, finalmente, el problema constituyente, y con él la refundación de un nuevo Estado (empresa tanto más difícil cuanto que se trataba no sólo de democratizar el Estado por medio de la división de poderes clásica -

distribución horizontal por tanto-, sino también, y al mismo tiempo, de descentralizar el Estado mediante una distribución territorial del poder de carácter vertical).

Indudablemente la gran concertación fue la Constitución. El hecho de que el partido de Suárez no alcanzara la mayoría absoluta evitó que la UCD sufriera la tentación de imponer a los demás partidos una constitución acorde con sus concepciones ideológicas y con los intereses que representaba, contribuyendo este hecho a la formación del consenso constitucional. Como se ha repetido hasta la saciedad, y aunque existían antecedentes parciales -Constitución progresista de 1837 y Constitución conservadora de 1876-, el vigente texto constitucional ha sido el único logrado con el consenso no sólo de los grandes partidos, sino también de los partidos menores con representación parlamentaria (la excepción la constituyó aquí el Partido Nacionalista Vasco que, aunque colaboró activamente en su redacción, algunas de sus exigencias políticas no atendidas le llevaron a la abstención en la votación final).

Como hemos visto anteriormente, el consenso forjado en las sesiones constituyentes abarcó dos importantes variaciones del mismo: el consenso procedimental y el consenso básico sobre determinados valores (aunque no el consenso político). Es esta una distinción politológica que me parece clarificadora como instrumento de análisis de una realidad compleja, y sobre la que versará nuestra reflexión sobre las relaciones entre consenso, disenso y educación.

El consenso procedimental es sin duda la base de las sociedades democráticas, no porque el acuerdo sobre las reglas del funcionamiento político evite el conflicto, sino porque hace posible que las tensiones se canalicen de acuerdo con unas normas comunes aceptadas por todos. El normal funcionamiento de las instituciones debe mucho al consenso procedimental. Al lado debe colocarse, en cuanto al nivel de importancia, el consenso básico. El consenso que va a operar en las Cortes constituyentes va a alcanzar a los dos primeros niveles, debiendo incluirse dentro del consenso básico el pacto sobre la educación (sin que el texto constitucional impida por la vía de la legislación ordinaria o del acuerdo un consenso político sobre determinadas políticas de educación, como analizaremos al final de este trabajo).

Es, me parece, en este contexto donde debemos examinar, con cierto detenimiento, la vía que se siguió para lograr el consenso básico en educación, aspecto muy relevante si tenemos en cuenta que "el artículo más controvertido [de la Constitución] fue sin duda el referido a la educación, que acabaría por contemplar la financiación de centros privados (mayoritariamente católicos) por parte del Estado, aceptándose a cambio el derecho de profesores y padres a intervenir en el control y la gestión de los mismos" (Powell, 2001: 225). No obstante, como veremos, el pacto fue bastante más complejo que otorgar financiación a cambio de participación.

El Congreso de los Diputados, en su sesión plenaria del 26 de julio de 1977, aprobó la creación de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, en cuyo seno se formó una ponencia el 2 de agosto encargada de redactar un anteproyecto constitucional. En el mes de noviembre de 1977 el trabajo realizado por la Ponencia se filtró a la prensa, dando lugar de ese modo a que el debate se trasladara también a la opinión pública. En este primer documento, conocido como "borrador de Constitución", el artículo dedicado a la educación constaba de seis apartados en los que se afirmaban los siguientes principios: reconocimiento del derecho a la educación, programación general de la enseñanza, enseñanza básica obligatoria y gratuita, reconocimiento de la libertad de enseñanza, afirmación de la competencia de los poderes públicos sobre la educación y ayuda a los centros privados.

La Ponencia continuó trabajando. En enero de 1978 tenía ultimado el anteproyecto de Constitución, abriéndose el plazo para la presentación de enmiendas. En este anteproyecto el artículo regulador de la educación mantenía la ordenación que sumariamente hemos descrito y aportaba cuatro nuevos apartados: uno sobre los fines de la educación, otro sobre el derecho de los padres a que sus hijos pudieran recibir la formación religiosa y moral de acuerdo con sus convicciones, un tercero sobre la intervención de los profesores, padres y alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, y, por último, un cuarto sobre la autonomía de las universidades. Este texto, con pequeñas modificaciones, es el que se materializó en el informe de la Ponencia.

Tanto en el borrador filtrado a la prensa como en el texto de la Ponencia, el apartado primero de lo que luego sería el artículo 27 recogía solamente uno de los principios básicos de nuestra tradición educativa -"se reconoce el derecho a la educación"-, aunque el apartado cuarto del mismo artículo incluyera el otro principio -"se reconoce la libertad de creación de escuelas"-. El consenso consistió justamente en elevar al primer plano los dos principios, tal y como se plasmó en el texto dictaminado después por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Efectivamente, esta comisión, al formalizar su dictamen, modificaría el apartado primero de la Ponencia en estos términos: "Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza". Por eso se ha podido decir, hablando de las grandes aportaciones del proceso constituyente, que "otra innovación introducida en la Constitución vigente es el hecho de que el artículo 27 ha recogido conjuntamente la libertad de enseñanza y el derecho a la educación, derechos que hasta ahora parecían excluyentes" (Rodríguez Coarasa, 1998: 77). Se podría añadir, además, que no sólo se garantizaron los derechos derivados de los principios de igualdad y libertad, sino que ambos derechos se colocaron constitucionalmente al mismo nivel de reconocimiento y protección.

Facilitó ese consenso básico la existencia previa de unas coincidencias que facilitaron el acuerdo: reconocimiento expreso del derecho a la educación; aceptación de los fines de la educación -desarrollo de la personalidad del educando dentro del respeto a los principios democráticos-; asentimiento a la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica; supervisión y homologación de la educación por los poderes públicos; concesión de autonomía a las universidades.

Pero las coincidencias no pudieron evitar que hubiera que acudir a renunciaciones y cesiones mutuas, sólo que aquí el juego de las cesiones recíprocas fue realmente complicado. 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 tuvieron que hacer importantes concesiones: el sector ideológico de la izquierda política reconoció las consecuencias emanadas del principio de libertad, centradas en la creación de centros privados, mientras que el sector ideológico de la derecha política aceptó las implicaciones mínimas del principio de igualdad, reconociendo especialmente el papel activo del Estado. Desde esta perspectiva es cómo deben entenderse las mutuas concesiones que los dos grandes partidos de la Transición hicieron en el artículo 27 de la Constitución:

a) el partido socialista aceptó plenamente la libertad de enseñanza -apartado primero-, así como que la Constitución proclamara explícitamente la libertad de creación de centros docentes privados, reconociéndose la existencia de un sistema educativo dual, público y privado (apartado sexto).

b) el partido socialista aceptó el derecho de los padres a que sus hijos recibieran la formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones (apartado tercero), aceptación que era una consecuencia más de la libertad de enseñanza, centrada ahora en la libertad de los padres de elegir centro docente distinto de los creados por los poderes públicos.

c) el partido socialista aceptó, finalmente, no sólo la existencia de una red privada de centros docentes, sino también que los poderes públicos asumieran la obligación de ayudar a los centros privados, siempre que reunieran los requisitos que una ley futura estableciera (apartado noveno).

d) el partido centrista, por su parte, aceptó que los poderes públicos garantizaran el derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza con participación de los sectores afectados y mediante la creación de centros públicos (apartado quinto).

e) el partido centrista aceptó que la comunidad educativa (padres, profesores y, en su caso, alumnos) interviniera en el control y gestión de todos los centros sostenidos con fondos públicos, en los términos que la ley estableciera (apartado séptimo).

f) el partido centrista aceptó la libertad de cátedra de los profesores (art. 20.1 c), que pasaba a formar parte integrante de la libertad de enseñanza.

Gracias a este difícil consenso, se produjo un pacto escolar de alto contenido ideológico. Ahora bien, no era sólo un consenso de carácter ideológico sino que "el artículo 27 puede ser una de las muestras más representativas del consenso de intereses alcanzado durante todo el proceso de elaboración constitucional" (Nogueira, 1988: 69). De una parte, la UCD, al defender la libertad de enseñanza, preservaba, como afirmó pocos años después el Tribunal Constitucional, una libertad ideológica en la que lo esencial era la libertad de creación y dirección de centros -reforzada por la introducción en el Senado del artículo 10.2 que sometía la interpretación de los derechos fundamentales a los pactos internacionales suscritos por España-, pero también amparaba importantes intereses ligados a la enseñanza católica (seguridad jurídica para los centros confesionales y financiación pública para su mantenimiento en los términos previstos por una ley específica); de otra parte, el PSOE veía reconocidos intereses públicos ligados al papel protagonista del Estado, y de los poderes públicos que lo integran, así como el reconocimiento constitucional de la legitimidad de una oferta programada de puestos escolares en el sector público y la participación social de los miembros de la comunidad escolar en los centros sostenidos con fondos públicos.

4. Alcance y límites del consenso básico constitucional

Que las fuerzas políticas que formalizaron este pacto fueron plenamente conscientes de su alcance y contenido lo muestra nítidamente el *Diario de Sesiones* del Congreso, especialmente las intervenciones en el Pleno dedicadas a justificar las enmiendas al artículo 27 o las explicaciones de voto. En este debate, de gran contenido interpretativo para entender las posiciones de las diferentes fuerzas políticas ante la educación, puede verse el empeño en acercar posiciones y, sobre todo, el esfuerzo por aceptar determinados postulados ideológicos, distintos cuando no excluyentes (aunque no todos contribuyeran a ese esfuerzo del mismo modo).

En el primer bloque, Silva Muñoz, en nombre de AP, defendió una enmienda al artículo 27 por entender que la libertad de enseñanza no estaba suficientemente garantizada y que en consecuencia debía modificarse (como no se modificó, AP votó en contra del artículo 27). Buena parte de su intervención estuvo dedicada a la necesidad de reconocer expresamente en la Constitución "el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos", a recortar el ámbito de la participación social de los miembros de la comunidad escolar y a defender que la gratuidad de la enseñanza básica debía tener como destinatarios a los padres y no a los centros docentes, aunque posiblemente la intención última de su intervención radicaba en la necesidad de incorporar la financiación de la enseñanza privada en igualdad de condiciones que la enseñanza pública: "[...] la enseñanza no estatal está prestando un servicio reclamado por la sociedad española y no puede ignorarse, y, por tanto, no hay razón válida que impida destinar fondos públicos a su financiación, lo que debe hacerse sin discriminaciones entre la enseñanza estatal y la no estatal, porque ambas prestan un mismo servicio de interés general y todos los alumnos son ciudadanos con los mismos derechos." (Diario de Sesiones, 1978: 4.024).

El otro partido integrante del bloque conservador, la UCD, representado por Oscar Alzaga, a la hora de defender la redacción del artículo 27, recordó en el turno de explicación de voto que la educación fue en los grandes procesos constituyentes de la segunda posguerra mundial un tema neurálgico, "uno de los temas en que hubo que buscar un compromiso difícil": Para ello los partidos europeos tuvieron que alejarse de sus propios programas doctrinales a fin de conseguir la coincidencia en elementos comunes: "Nosotros hemos hecho lo mismo; hemos intentado alejarnos de lo que era el programa en materia de educación de nuestros respectivos partidos para buscar un precepto de coincidencia [...]." La búsqueda de esa coincidencia la juzgaba así el representante de la UCD: "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. Hemos votado un precepto que posibilita la libertad de enseñanza, que es una libertad señera [...], una auténtica libertad de libertades." Ahora bien, y esto tendrá consecuencias que llegan hasta el presente, ello no significaba que la

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" (ibídem: 4.049 y 4.050). Es decir, lo que afirmaba la UCD era sí al consenso básico, no al consenso sobre las políticas futuras de desarrollo del artículo 27, ateniéndose en este caso a su programa político. Era la afirmación del disenso en educación y una temprana negación del consenso político.

En el otro bloque, la explicación de voto reflejaba actitudes similares. Por el PSOE, Luis Gómez Llorente dirá que el texto del artículo 27 era "el posible en estos momentos", era "el texto que podía encontrar el necesario consenso", el que expresaba el "denominador común" de la mayoría de la Cámara, el que conciliaba el derecho a la educación con la libertad de enseñanza. El diputado del PSOE se hacía de inmediato esta importante pregunta: "¿Qué significa esto? Esto significa, a nuestro juicio, y por ello lo hemos votado, que esta Constitución proscribía toda idea de estatalización del sistema educativo del país y que se respetara la iniciativa privada y que se cierra la puerta a toda idea de nacionalización de cualesquiera centros docentes." Aunque el artículo 27 no recogiera "la filosofía socialista de la educación", sí asumía las exigencias derivadas del derecho a la educación, si bien el PSOE era consciente de que la protección práctica de esas exigencias "dependerá en gran medida de las mayorías parlamentarias que existan en cada uno de los momentos", anunciando de este modo la pretensión de su partido de aplicar en su momento su programa, de modo que el artículo 27 fuera "susceptible de un uso alternativo para poder realizar las distintas políticas" (ib.: 4041 y 4042). Es decir, que el PSOE, al igual que la UCD, rechazaba lo que Sartori ha denominado el consenso político, el consenso sobre determinadas políticas públicas de educación. Era una apelación a la alternancia que, como veremos, sería después un problema, sólo superable por el consenso sobre determinadas materias de educación.

En similar sentido hablaría Solé Tura por el PCE, señalando que la cuestión había sido resuelta con equilibrio y con respeto, dando lugar a "un texto que no satisface plenamente a nadie, pero que tiene ahí su principal valor". Recordando los viejos fantasmas que habían acosado a la educación -clericalismo, centralismo, exclusión de la lengua materna de la escuela, etc.-, señalaba que el artículo 27 "abordado con espíritu de consenso pretende dar una respuesta equilibrada a este cúmulo de problemas, evitando los traumas y evitando la reaparición de los viejos espectros." Pero también añadía que había cosas "que nosotros habríamos querido introducir y que no hemos introducido en aras de encontrar el equilibrio [...]" (ib.: 4.047 y 4.049).

El consenso básico, como habrá podido observarse, no impedía el disenso de las políticas prácticas. Sin embargo, lo importante es que este consenso supuso la voluntad real de superar las grandes contradicciones del pasado, las grandes luchas que en esta materia y en otras de mayor entidad habían desembocado en una guerra civil en pleno siglo XX. Como se ha dicho, el consenso evocaba un espíritu de concordia, cabiendo incluir en este significado una idea más profunda, la de la reconciliación de todos los españoles: "Idea muy importante si se tiene en cuenta que al liquidar el régimen de Franco se liquidaba, en último término, la guerra civil" (Sánchez Agesta, 1985: 110).

La conclusión es clara: el artículo 27, siendo un pacto escolar, era un pacto abierto a la alternancia política. Es decir, el pacto era lo suficientemente amplio para que cada partido, llamado a gobernar por imperativo de las urnas, pudiera subrayar unos aspectos más que otros, siempre que respetara el contenido esencial del pacto constituyente. Pero por eso mismo, era también un pacto de difícil ejecución, como lo muestra el que los diputados hablaran al mismo tiempo de equilibrios y de aplicación de los programas de sus respectivos partidos. Se aceptaba, pues, el consenso básico pero no el consenso político, el consenso sobre los valores básicos pero no el consenso sobre las políticas de aplicación. La realidad mostraría pronto lo arduo que sería el desarrollo legislativo y político del artículo 27 orillando el consenso sobre determinadas políticas.

5. Las nuevas leyes orgánicas de educación y el disenso

Las dos primeras leyes orgánicas de la Restauración democrática fueron consecuentes con la decisión de los dos grandes partidos de poner en aplicación políticas de disenso, si bien conforme se fue pronunciando el Tribunal Constitucional los legisladores fueron ajustando cada vez más las leyes a la doctrina jurisprudencial del alto tribunal.

La primera ley, reguladora del Estatuto de Centros Escolares de 1980 (LOECE), trató de encajar el nuevo texto dentro del consenso constituyente pero aplicando el máximo posible de su discurso ideológico. El ministro de Educación, Otero Novas, partiendo del hecho incuestionable de que la democracia se basa en el pluralismo, defendió su ley como una norma respetuosa con el pluralismo educativo: "Resulta así que el respeto al pluralismo educativo va incluido en la aceptación del principio que hace posible la democracia tal como nos viene dada por nuestra Constitución. Si no es posible la existencia de la democracia establecida en nuestra Constitución sin el pluralismo político, negar el [pluralismo] educativo equivaldría a segar las fuentes de nuestra naciente democracia [...]. Como ya indiqué ante esta Cámara en otro momento, llevar la escuela a todos no significa llevar a todos la misma escuela, salvo en los aspectos técnicos de calidad. El derecho a la educación es siempre, y dada su naturaleza, el derecho a un determinado tipo de educación" (*Diario de Sesiones*, 1980, pp. 4596 y 4597). Por ello, consecuente con el principio del disenso, no se intentó "dar continuidad al consenso" (Mayordomo, 2002, p. 38), no se buscó en ningún momento una ley pactada con la oposición. La oposición respondió en este caso impugnando la ley ante el Tribunal Constitucional.

Aunque no sea éste el momento de exponer la labor meritoria del Tribunal Constitucional, sí es importante dejar indicado que la sentencia de 13 de febrero de 1981 sentó doctrina en puntos que parecían abiertos en el consenso constitucional, declarando la nulidad del artículo 18.1 de la LOECE -que establecía una sola asociación de padres en los centros docentes-, del 34.2 -que remitía la participación de padres, alumnos y profesores al reglamento interno de los centros-, y del 34.3 b y d -aspectos concretos de la participación en los centros-, así como de la disposición adicional tercera -referente a las comunidades autónomas-. Lo importante no era esto, sino la fijación de una doctrina respecto a temas tan polémicos y discutidos como los que se entrecruzan una y otra vez en el vasto campo de la libertad de enseñanza. La citada sentencia dejó clara la constitucionalidad de los siguientes extremos: el ideario forma parte de la libertad de creación de centros, pero la libertad de cátedra del profesor de cualquier nivel es parte también de la libertad de enseñanza -con la única restricción de ser respetuoso con el ideario, sin que ello suponga convertirle en apologista del mismo- y, finalmente, la participación en los centros sostenidos con fondos públicos debe ser regulada por una ley.

Cuando en 1982 el PSOE llegó al poder, auspiciado por una notable mayoría, planteó una nueva ley, la ley del Derecho a la Educación (LODE), que derogaba la LOECE. Es ahora, estando la derecha política en la oposición, cuando se alzan voces en sus filas reclamando un pacto escolar. La respuesta del ministro Maravall fue la siguiente: "Quienes hablan de pacto escolar estos meses, sin haber hablado antes, no pueden razonablemente pretender que este pacto consiste en que el socialismo español recorra toda la distancia mientras que ellos se quedan donde siempre han estado; no pueden ni deben olvidar que el marco de la política educativa está diseñado en la Constitución en su artículo 27" (*Diario de Sesiones*, 1983, p. 2977). Se consideraba, pues, que bastaba el *consenso básico* del artículo 27, sin necesidad de buscar el *consenso político* (aunque el PSOE pactó la ley con la minoría catalana en el Congreso). Al igual que sucedió con la LOECE, no había llegado aún la hora de que los partidos se plantearan la necesidad de un nuevo pacto en educación.

El resultado, también ahora, fue que la oposición impugnó la LODE ante el Tribunal Constitucional, si bien, de veintidós preceptos puestos en cuestión nuestro alto tribunal, en su sentencia de 27 de junio de 1985, sólo declaró la nulidad del artículo 22.2 en conexión con la disposición transitoria cuarta -someter el ideario del centro a la previa autorización administrativa sería inconstitucional-. A mi parecer, la LODE representó un paso positivo en el largo camino hacia el *consenso político*, no sólo porque respetó al máximo la interpretación del Tribunal constitucional sobre el consenso del artículo 27, sino también porque hizo un notable esfuerzo por acercar posiciones. El ministro Maravall, en su defensa de la ley, lo expuso en

estos términos: "Un sistema educativo integrado que asegure el derecho a la educación y la igualdad de oportunidades; una enseñanza en libertad que fomente la elección de los padres, el pluralismo del sistema, los derechos y libertades exigibles en el seno de los centros; una educación en la que la norma sea la participación de todos los miembros de la comunidad escolar. Esos son los fundamentos del proyecto de Ley" (*Diario de Sesiones*, 1983, p. 2981).

Que la LODE fue un paso importante lo prueba el hecho de que es la única ley del primer periodo socialista que ha sobrevivido hasta el momento, en parte porque trató de integrar a la iniciativa privada en una sola red de centros sostenida con fondos públicos, siempre que satisficiera las necesidades sociales de la educación, y en parte también por el nunca desmentido espíritu de diálogo con que se elaboró la ley. Uno de los protagonistas de este proceso, que ha dedicado un extenso libro a "dar cuenta de todas las reuniones habidas, de los documentos internos, la declaraciones cruzadas, los folletos difundidos e informes elaborados por quienes, en una u otra posición, protagonizaron aquel enfrentamiento", explica que la "confrontación producida entre dos formas distintas de entender la educación o, si se prefiere, entre dos pensamientos o ideologías educativas, se compatibilizó con multitud de reuniones y encuentros de las partes en conflicto, con un diálogo permanentemente abierto entre la Administración educativa socialista y los sectores afectados" (Pérez Galán, 2001, p. 17).

Si aceptamos que las dos primeras leyes responden a un discurso ideológico concreto, las siguientes se ajustan más al afán por proseguir la modernización del sistema educativo y, sobre todo, por elevar la calidad de la educación española. No obstante, ni la ley que reguló la Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE) ni la ley de la Calidad de la Educación (LOCE) de 2002 fueron objeto de *consenso político* (la ley actual, la LOE, merece tratamiento aparte, como veremos), aunque a partir de la segunda mitad de la última década del siglo pasado no dejaron de crecer las voces en la comunidad escolar que reclamaban un nuevo consenso, favorecedor de la estabilidad del sistema educativo y promotor de los mayores esfuerzos para mejorar la calidad.

6. Las exigencias objetivas de un nuevo consenso

Los sistemas educativos europeos a partir de la Segunda Guerra Mundial entraron en un proceso de reformas escolares prácticamente permanente. Este proceso tuvo razones profundas que lo explican (Tiana, 2002): en una primera fase hubo que reconstruir un sistema escolar destruido o muy dañado por la guerra; superada esa fase, una nueva etapa de expansión y desarrollo ocupó la década de los cincuenta y parte de los sesenta; la crisis del petróleo de los años setenta puso fin a lo que se ha llamado la edad dorada de la educación, emergiendo graves problemas, derivados en parte de haber abierto la educación a toda la población escolar. Medio siglo de reformas nos ha enseñado varias cosas: una de ellas es que las reformas estructurales no bastan para resolver los problemas existentes; otra, que el nudo gordiano de las reformas ha consistido en el "paso del bachillerato de elite a la educación secundaria para todos, o sea, la extensión de la escolarización" de este nivel a toda la población (Viñao, 2002, p. 105).

Nuestro país, aunque con notable atraso, se incorporó también a este proceso de reforma cuasi constante a partir de 1970. El paso lo dio la ley general de Educación, uno de cuyos cambios sustanciales fue la creación de un nivel educativo, la educación general básica, que subsumió el antiguo bachillerato elemental. Lo que la LOGSE abordó después, en 1990, fue, entre otras cosas, la prolongación en dos años del tramo que comienza con la educación primaria y continúa con la educación secundaria obligatoria. Con enfoques diferentes, lo que han intentado la LOCE de 2002 y la LOE de 2006 no ha sido sino tratar de resolver los problemas que llevamos arrastrando desde 1970, no el grave problema de la escolarización de toda la población, resuelto plenamente en los años de gobierno socialista, sino el no menos grave de la calidad de educación ofrecida por el sistema.

Ahora bien, una de las características irrenunciables de la democracia es que garantiza que ningún grupo tiene el monopolio del poder de manera permanente. El poder, en las sociedades democráticas, es ejercido por un grupo político, o por varios en coalición, como consecuencia del voto popular. La democracia estriba, pues, en que los ciudadanos pueden, mediante

elecciones periódicas, exigir que los gobiernos rindan cuentas de su gestión, produciéndose, cuando el juicio de los electores es adverso, un cambio de gobierno. La sabiduría de la democracia consiste, entre otras cosas, en esa posibilidad, siempre real, siempre actuante, que permite el continuo y pacífico juego político de las mayorías y las minorías, la remoción de los gobernantes y su sustitución por otros, normalmente de distinto signo político. Los gobernantes saben, los ciudadanos también, que las minorías de hoy pueden ser las mayorías de mañana. Me refiero, pues, a la alternancia democrática, "ese potente mecanismo para el recambio de gobernantes, de programas y de políticas" (Pasquino, 2000, p. 79). Sin embargo, y aunque parezca paradójico, la alternancia democrática puede dificultar la reforma de la educación.

Ello es así porque las reformas escolares, por su propia naturaleza, exigen plazos largos para surtir efecto, un tiempo que excede con mucho al que opera en la alternancia democrática. De hecho, los frutos de una reforma de la educación, aunque esté bien planteada, sólo se producen en el medio o largo plazo. Por otra parte, las leyes de educación consumen buena parte de una legislatura con diversos e inevitables pasos: diagnóstico de la situación, diseño de la reforma, debate con la comunidad educativa y con los grupos que canalizan la opinión pública, elaboración del anteproyecto legislativo, emisión de los dictámenes legales, discusión parlamentaria y promulgación de la ley. Cuando la ley comienza a aplicarse, una nueva legislatura está próxima, y con ella la posibilidad de una alternancia democrática que entregue el gobierno a otras fuerzas políticas. Como indiqué en otro lugar, "dado que una reforma del sistema educativo exige inevitablemente más tiempo del que suele disponer el gobierno que la produce, y dado que la educación sigue siendo una institución crucial en las sociedades modernas -más aún en la sociedad del conocimiento en la que estamos entrando a pasos agigantados, una conclusión se impone: las políticas de reforma tienen que ser objeto de consenso en sus líneas fundamentales si se desea que sobrevivan a los gobiernos democráticos que las diseñan" (Puelles, 2006b, p. 81).

La realidad de los hechos suele ser testaruda. Desde 1980 hasta la actualidad ha habido, en el plazo de casi treinta años, diez leyes orgánicas, todas ellas portadoras de reformas y contrarreformas, de las cuales 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 han sido modificadas parcialmente (la LODE de 1985 y la LOU de 2001) y rigen en toda su integridad sólo tres (la ley de Formación Profesional de 2002, la LOE de 2006 y la ley de revisión de la LOU de 2007). El principal partido de la oposición en el momento en que se escribe este trabajo, el Partido Popular (PP), ha anunciado en diversas ocasiones su voluntad de revisar las leyes vigentes, se supone que procediendo a nuevas leyes de educación o a una modificación sustancial de las anteriores, aunque también anunció su voluntad para formalizar un nuevo pacto que ha quedado en aguas de borraja. Este nuevo pacto, del que nos ocuparemos después, no ha prosperado, emergiendo de nuevo a la superficie la angustiada metáfora de la tela de Penélope, anunciada por Gil de Zárate en la segunda mitad del siglo XIX, popularizada por Unamuno para el tercer siglo XX y actuante en los seis lustros de nuestra joven democracia.

En todo caso, lo importante, a mi parecer, es reseñar que la presencia constante de reformas y contrarreformas de la educación durante estas tres décadas de democracia ha producido un estado de opinión que, primero en el propio seno de la comunidad escolar, después en las fuerzas sociales y en los medios de comunicación, y, finalmente, en las propias fuerzas políticas, se ha mostrado favorable a la consecución de un nuevo pacto que consensuara las leyes de reforma que el sistema educativo necesite. Por eso ha podido decirse que, en este contexto, "el rol estratégico del Estado se define por su capacidad para organizar la concertación, para poner toda la información necesaria en la mesa de discusiones, para evaluar resultados, para actuar allí donde su presencia es necesaria y para garantizar el respeto a las reglas de juego aceptadas por todos" (Tedesco, 1995, p. 186).

7. Los pactos sociales de educación como antecedente y como dificultad

Es de justicia reconocer que los primeros pasos hacia un nuevo pacto sobre educación fueron dados, ahora hace trece años, por la comunidad escolar. Efectivamente, el 17 de septiembre de 1997 se firmaba en Madrid la *Declaración conjunta en favor de la educación*, patrocinada

por la Fundación Encuentro y suscrita por dieciocho organizaciones del mundo de la educación -asociaciones de padres y madres de alumnos, organizaciones representativas de la enseñanza pública y privada, asociaciones y sindicatos docentes-, dando a luz un acuerdo encaminado a preparar e impulsar un consenso político, a fin de que la educación fuera considerada por los diversos gobiernos "una cuestión de la máxima prioridad" y, en consecuencia, "objeto de una política de Estado".

Sin embargo, tal y como se ha señalado recientemente (Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2010), este acuerdo tuvo también sus dificultades intrínsecas. Una lectura del mismo indica que las diferentes partes que intervinieron buscaban, por un lado, el consenso, pero, por otro, querían salvaguardar ante sus bases los principios, es decir, se debatían entre el consenso y el disenso. De esta forma, aunque el documento fue un gran paso en la búsqueda de un espacio común y un precedente importante, era, sin embargo, sólo una primera aproximación. De hecho, junto a la *Declaración conjunta*, apenas media docena de folios, los representantes de las organizaciones sociales de educación se vieron obligados a incorporar diversos anexos a la *Declaración* en los que mostraban "los puntos sobre los cuales no se llegó aún a un consenso común", hecho, por lo demás, recogido en el mismo acuerdo: "La firma conjunta de esta Declaración no supone compartir los mismos puntos de vista en los problemas educativos como consta en los escritos que presentan las organizaciones en relación con la firma de la presente Declaración" (*Declaración*, 1997, p. 6). El voluminoso dossier de los anexos, depositado en la biblioteca de la Fundación Encuentro, era una viva demostración de la presencia del disenso en medio del acuerdo que avisaba de la dificultad de conciliarlo con el consenso. En todo caso, debe hacerse constar que este esfuerzo de la comunidad escolar no fue atendido por el gobierno del PP de aquellos años, que ni impulsó la *Declaración conjunta* ni mostró voluntad alguna de transformarla en la base de un consenso político con el partido socialista, entonces en la oposición.

El segundo intento surgió en noviembre de 2004 con motivo de las reuniones habidas en el Consejo Escolar del Estado en torno al documento *Una educación de calidad para todos y entre todos*, que el Gobierno socialista remitió como base de la futura reforma para su discusión e informe. Las organizaciones y asociaciones más representativas decidieron entablar un diálogo entre ellas con la mira puesta en lograr un pacto social sobre la educación que, a diferencia del logrado en 1997, se centrara ahora en los problemas más relevantes y concretos que presentaba la educación, al tiempo que se esperaba que el pacto tuviera un efecto benéfico sobre la nueva ley orgánica que el Gobierno preparaba, facilitando de esa forma el consenso político entre los grupos parlamentarios que habrían de aprobarla.

Como es sabido, aunque se estuvo cerca del pacto, no fue posible su feliz consecución. A pesar del extraordinario esfuerzo realizado por Comisiones Obreras (CC OO), 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 la firma. Es cierto que hubo importantes presiones externas sobre la asociación de padres católicos, pero también hubo fuertes tensiones internas, tanto en esta organización como en la de carácter laico. Era de nuevo la constante presión de los principios, que algunos vivían casi con carácter absoluto. Como he indicado en otro lugar, las organizaciones de padres "sucumbieron frente a fuerzas internas que se mostraron partidarias de una radical fidelidad a los principios. [...] El consenso no es posible cuando los valores básicos de unos y otros se mantienen en su irreductible pureza, creándose una falsa mecánica en la que unos aparecen como los depositarios de las esencias y otros como los pragmáticos claudicadores" (Puelles, 2006a, p. 19).

El pacto social no pudo firmarse ni pudo servir de base para la nueva ley orgánica que se estaba preparando. No obstante, alimentó el espíritu de pacto y en cierto modo proyectó su sombra benéfica sobre lo que meses más tarde sería la ley orgánica de Educación, la LOE de 2006, que recogió en su articulado varias de las propuestas del frustrado pacto social.

8. La LOE y el frustrado *consenso político*.

El *consenso básico* no siempre es suficiente en la vida política. Quizá porque a veces implica compartir valores de un modo pasivo o implícito, que concuerda mal con problemas de la vida

pública que necesitan de un comportamiento político más exigente. Son problemas que uno de los politólogos más influyentes del pasado siglo, David Easton, consideró que precisaban de un apoyo político explícito (*political support*), estableciendo de este modo una diferencia entre un apoyo al sistema político de carácter difuso, genérico, basado en una aceptación pasiva del mismo, y un apoyo específico, mediante el cual se sostienen determinadas decisiones del poder político, adoptadas para satisfacer unas demandas concretas (Easton, 1965). Justamente, sobre estas bases, construiría Sartori su teoría del consenso, y Morlino, en esa misma dirección, retomando el concepto, relacionaría el apoyo o sostén de Easton con la legitimidad, entendida ahora como "*conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo*" (Morlino, 1985, p. 177; la cursiva es del original). Es decir, que nos encontraríamos ante un consenso legítimo que apoya positivamente al sistema político en la respuesta que éste da a una demanda especialmente sentida por la población. Este, sería a mi juicio, el caso de las reformas educativas orientadas a mejorar la educación, necesitadas de un apoyo positivo al sistema, con independencia de los gobiernos que las diseñen, desarrollen o asuman.

¿Cómo resolver, entonces, la preocupación de los grupos sociales y políticos por preservar sus propios discursos ideológicos, sus principios y sus valores? Lo cierto es que, aun produciéndose un *consenso político* legítimo, no por eso se excluiría el conflicto de las sociedades actuales. El conflicto es "parte integrante de la vida social". En las sociedades posmodernas en que vivimos, con un nivel de bienestar alto, el conflicto no desaparece sino que en esas mismas sociedades aparecen "nuevos ámbitos de consenso y disenso social, de orden y conflicto", que dinamizan el cambio social (García Ferrando, 2006, p. 181).

El consenso no supone, pues, ausencia de conflicto, ni de ideologías ni de políticas diferentes, pero así como es patente la existencia de diferencias ideológicas entre los diversos grupos que giran en torno a la educación, especialmente entre los grupos políticos, "es igualmente importante resaltar aquello en que los miembros de la sociedad están de acuerdo" (Lawton, 1994, p. 110); no sólo, por tanto, los valores e intereses que dividen, también los que unen a la sociedad. Sin duda, los últimos años han alertado a la sociedad española de que en las reformas de la educación es más necesario el acuerdo que el desacuerdo. ¿Se acabará, entonces, el disenso? En absoluto, porque los diferentes gobiernos, aun consensuando las reformas y las leyes que las impulsan, aplicarán sus políticas haciendo más énfasis en unos valores que en otros. Por razones bien conocidas, la izquierda política tenderá a acentuar las exigencias constitucionales derivadas del principio de igualdad, centradas sobre todo en el acceso de todos a la educación, mientras que la derecha política tenderá a acentuar los derechos constitucionales derivados del principio de libertad, centrados sobre todo en la libertad de elección de centro, pero ambas políticas seguirán siendo legítimas si respetan el consenso político logrado y el núcleo esencial de los derechos de libertad y de igualdad aceptados por todos.

Quizá por esa fuerza gravitacional que se deriva del disenso, y a pesar del clima social favorable a un nuevo pacto, la LOE no pudo ser objeto de un consenso político. Con todo, lo más significativo fue el espíritu con que se acometió la nueva reforma. En el prólogo que la ministra de Educación, María Jesús Sansegundo, escribió para el documento oficial que preparó la reforma, se declaraba la voluntad de alcanzar "un amplio acuerdo social, por el que trabajaremos sin descanso" (Ministerio de Educación y Ciencia, 2004, p. 5). Se trataba de una declaración prácticamente inédita. Por primera vez en nuestra reciente historia de la democracia española, el titular de la cartera de Educación anunciaba una reforma que deseaba fruto del consenso de todos los sectores del mundo de la educación. Parecía que en el ámbito de la política se abría paso la idea de que había que garantizar la estabilidad de las leyes orgánicas que acometiesen las reformas exigidas por la realidad.

No es este el momento de analizar la LOE. Como he indicado en otro lugar, estamos ante una ley que, pretendiendo el máximo consenso posible, tuvo que aceptar ser sólo una ley de amplios acuerdos (Puelles, 2007). No fue posible, pues, el consenso político. Sin embargo, también por vez primera, el Gobierno negoció con importantes organizaciones de la comunidad escolar, especialmente CC. OO., FERE y FETE, diversas modificaciones al proyecto presentado en el Congreso, al igual que el Ministerio de Educación negoció con los sindicatos y

asociaciones docentes sustanciales acuerdos sobre el profesorado de la enseñanza pública y concertada, sentando un precedente a tener en cuenta para el futuro.

9. Un tercer intento de pacto en educación: ¿pacto de Estado o acuerdos concretos?

En los primeros meses de 2009 un nuevo ministro de Educación, Ángel Gabilondo, hacía suya, por vez primera en la historia de la educación en España, la idea de formular un pacto social y político por la educación. Es cierto que en 2004 la ministra de educación, María José Sansegundo, había tomado la iniciativa de presentar una nueva reforma escolar buscando para ello el máximo acuerdo posible. Sin embargo, había una diferencia importante en la propuesta de Gabilondo, pues en el caso de Sansegundo se trataba de consensuar una nueva reforma - una nueva ley-, mientras que ahora se anunciaba la voluntad de propiciar un pacto de Estado para lograr un sistema educativo que, en palabras del ministro, consiguiera "mejorar, modernizar y estabilizar nuestra educación".

A lo largo del año 2009 el ministro Gabilondo expuso las bases generales de este pacto en el Parlamento, en conferencias públicas, ruedas de prensa y múltiples actos. Tuvo una ronda específica con el principal partido de la oposición y con todos los que forman el arco parlamentario e intercambió opiniones con las consejerías de educación de las comunidades autónomas, con los sindicatos y asociaciones docentes, con las organizaciones titulares de los centros, así como con las asociaciones de padres y madres de alumnos. Tras estos largos meses de contactos, de informaciones recíprocas y de comunicaciones mutuas, la impresión que transmitió el ministro es que podía haber un espacio común para el encuentro y para el pacto. Había cierto optimismo, pero también cierta cautela no exenta de escepticismo. A nadie se le escapaba, y probablemente al ministro menos que a nadie, la complejidad de un pacto de Estado en educación a varias bandas.

El 18 de enero de 2010 el PP presentó un documento titulado "Propuestas del PP para un pacto por la reforma y mejora de la educación en España". Aunque no sea éste el momento para hacer un estudio profundo del documento, sí parece necesario analizar brevemente el alcance de esta propuesta. Lo primero que nos sorprende es la actitud beligerante con que analiza la situación de la educación: se habla de "un rotundo fracaso", fracaso que se imputa al modelo establecido por la LOGSE, obra del partido que propiciaba ahora el pacto en educación. Es decir, había una asignación de culpa a la otra parte y un rechazo frontal a compartir responsabilidades, como si el PP no hubiera gobernado con la LOGSE durante ocho años seguidos, por ejemplo, o no llevara al frente de algunas comunidades autónomas múltiples lustros. En segundo lugar, el documento era más un programa electoral que una propuesta de acuerdo, un programa en el que se apostaba, de nuevo, por "una reforma en profundidad del actual sistema educativo", es decir, por otra reforma más a la larga serie de cambios introducidos en las tres últimas décadas. Finalmente, muchas de las propuestas nos retrotraían a la LOCE, ley que tan profundamente dividió a la comunidad escolar. Sin embargo, el documento presentaba varios puntos de encuentro en los que podría haberse centrado el 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. Ignoramos por qué estos puntos no fueron en general incluidos en el texto ministerial.

El Ministerio de Educación presentó pocos días después, el 27 de enero de 2010, otro documento denominado "Propuestas para un pacto social y político de la educación". Lo primero que llama la atención es que no se trata de un documento del partido en el Gobierno, ni del propio Ministerio de Educación, sino una propuesta sobre el denominador común de las aportaciones que a las bases iniciales del ministro presentaron las comunidades autónomas, los sindicatos docentes y las patronales de los centros privados, así como las asociaciones de padres y madres de alumnos. Las propuestas se concretaban en 10 objetivos y 104 medidas, aunque muchas de éstas pecaban de excesiva generalidad. Como no se trataba de "un texto clausurado" sino sometido a debate, lo que ahora interesa resaltar es que aquí, como en el documento del PP, se presentaban puntos de encuentro que podrían haber facilitado el acuerdo. El partido conservador respondió a los pocos días con un documento de diez puntos,

presentados como innegociables, entre ellos la libertad de elección de centro y, como resultado, 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. El ministro presentó entonces otro documento con 12 objetivos y 137 medidas.

Con fecha 22 de abril de 2010, el ministro dio a luz la propuesta definitiva de pacto social y político, manteniendo los doce objetivos anteriores y ampliando a 148 las medidas. Una de las novedades de este último documento era la presentación de una memoria económica que comprometía más de 1.500 euros en los próximos tres años para poner en marcha medios y objetivos, cantidad que debería ir acompañada de otra igual de las comunidades autónomas. Considerando este texto definitivo, el ministro de Educación emplazó para su firma a la comunidad escolar, a los agentes sociales, a los partidos políticos y a las comunidades autónomas para el 6 de mayo.

La respuesta del 6 de mayo la conocemos todos: el PP rehusó firmar el pacto alegando que con este pacto lo que el Gobierno quería era blindar un modelo que había fracasado por completo. Sobra decir que este modelo era la comprensividad diseñada por la LOGSE. De esta forma, el partido conservador dejaba entrever su deseo de abordar una reforma profunda en el futuro que afrontase el "rotundo fracaso" del sistema educativo mediante otro modelo, el suyo (aunque hasta el momento no se sepa bien cuál es ese modelo, si bien es probable que sea el que ya trató de implantar en el pasado, el de la LOCE de 2002).

No es este el momento para entrar en el análisis pormenorizado del fracaso del pacto político. Sin embargo, es necesaria una puntualización sobre la más importante objeción del PP, la de que ello supondría blindar un modelo, el de la enseñanza comprensiva, que sin paliativo alguno considera "un modelo fracasado". Esta afirmación no se tiene en pie. Finlandia, país al que los informes PISA, evaluación tras evaluación, dan el primer puesto entre los sistemas educativos de la OCDE, tiene un sistema educativo público basado precisamente en la enseñanza comprensiva. Más aún, Finlandia no está sola, sino que entre los primeros puestos aparecen Canadá, Francia, Inglaterra y Suecia, países todos ellos que tienen escuelas comprensivas. Podría decirse que ese modelo, exitoso en otros países europeos, sólo ha cosechado fracasos en el nuestro. Pero La Rioja y Castilla y León, comunidades gobernadas por el PP, han conseguido en el informe PISA de 2006 resultados académicos muy por encima de la media de los países de la OCDE (también lo han conseguido, por este orden, Aragón, Navarra, Cantabria, Asturias, Galicia, País Vasco y Cataluña), y todas estas comunidades lo han logrado utilizando el modelo de enseñanza comprensiva que el PP considera un "rotundo fracaso". No parece, pues, que sea el modelo, sino otros factores los que abonan el éxito o el fracaso escolares. En mi opinión, el PP ha negado su firma porque al final ha pesado más la estimación o conjetura de que el pacto político beneficia más al Gobierno que al principal partido de la oposición; por otra parte, en la actual coyuntura política, en que el partido conservador, a diferencia de lo ocurrido en Portugal, se ha negado a formar frente común con el Gobierno para combatir la grave crisis económica que padecemos, aparecer en la foto con el Gobierno hubiera ido en contra de lo que el PP considera la clave de su estrategia electoral: cuanto más se desgaste el Gobierno, más fácil será la vuelta al poder.

Las noticias recibidas hasta el momento señalan que los demás partidos se han "descolgado" del pacto político por entender que un pacto de Estado no resulta viable sin la anuencia del principal partido de la oposición. Preciso es reconocer que no les falta razón. Por otra parte, la comunidad escolar ha recibido la negativa del PP con gran frustración, mientras que sindicatos y asociaciones docentes, así como las organizaciones titulares de centros concertados, han manifestado su voluntad de seguir trabajando en la senda de los acuerdos concretos, encaminados a mejorar la educación. Corresponde ahora al ministerio proseguir en la misma dirección de alcanzar acuerdos. Si así fuera, estaríamos ante una nueva edición del pacto social, tal y como se intentó en el pasado, si bien con la notable diferencia de que en este caso sería un pacto social entre la comunidad escolar, los agentes sociales y el Gobierno. Obviamente, como ha dicho el ministro, todo será más difícil, pero el largo camino recorrido hasta aquí ha servido para demostrar que hay un espacio común para conseguir acuerdos. En estos momentos parece que el Gobierno acepta humildemente que en vez de un pacto de

Estado, la coyuntura actual sólo permite conseguir acuerdos concretos, acuerdos que puedan mejorar la educación.

¿Qué nos enseña, entonces, la experiencia de tres décadas de democracia y los relativos fracasos de tres intentos de pacto en educación? Creo que nos enseña varias cosas. Primero: probablemente seguirá pesando en la opinión pública que el sistema educativo no puede soportar más cambios legislativos (salvo que se realicen de mutuo acuerdo); en consecuencia, el PP no podrá realizar una reforma profunda del sistema educativo como pretende - promulgando una nueva ley orgánica de educación- so pena de alcanzar la mayoría absoluta en futuras elecciones, y aún así esta pretensión sería objeto de una dura lucha política, a la que no serían ajenos la opinión pública, la comunidad escolar, los agentes sociales y la mayoría de los partidos situados a la izquierda del PP (por no hablar de la influencia en la educación de la inestabilidad normativa consecuente). 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 educativo, social y político, a sabiendas de que ello obligará a las partes en litigio a cesiones y concesiones mutuas. Tercero, que aun cuando ese pacto se consiga alguna vez, no borrará la diferencia de valores e intereses existentes, que continuarán pacíficamente en pugna; no se trata, por tanto, de un pacto ideológico como ha pretendido el PP (ese pacto ya se produjo en el artículo 27 de la Constitución y posiblemente resulte muy difícil superarlo), sino de un pacto de mínimos sobre políticas concretas. Estas son, me parece, las lecciones que nos da la pequeña historia de los últimos treinta años y que seguirán gravitando sobre nosotros en los próximos años. Mientras tanto, parece bueno que el ministro de Educación haga de la necesidad virtud y ponga en marcha todas aquellas medidas que hayan obtenido el mayor número de acuerdos, porque sin duda esos acuerdos serán en beneficio de la educación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERICAT, E. (2003): "Existe riesgo de una nueva guerra cultural en España". En E. BERICAT ALASTUEY (dir.): *El conflicto cultural en España. Acuerdos y desacuerdos entre los españoles*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

CÁMARA VILLAR, G. (2000): "Constitución y educación (Los derechos y libertades del ámbito educativo a los veinte años de vigencia de la Constitución de 1978)". En G. Trujillo; L. López Guerra y P. González-Trevijano (dirs.): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

COLECTIVO LORENZO LUZURIAGA (2010): *Mejorar la educación: Pacto de Estado y Escuela Pública*, Madrid, Wolters Kluwer.

Declaración conjunta a favor de la educación (1997). Madrid, Fundación Encuentro.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1978), nº 106.

- (1980), I Legislatura, nº 69 (sesión plenaria de 4 de marzo).

- (1983), II Legislatura, nº 64 (sesión plenaria de 11 de octubre)

EASTON, D. (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. New York, Wiley & So.

GARCÍA FERRANDO, M. (2006): "Los valores de los ciudadanos: conflictos y consensos". En F. MURILLO; J. L. GARCÍA DE LA SERRANA y otros: *Transformaciones políticas y sociales en la España democrática*. Valencia, Tirant lo Blanch.

GUERRA, Alfonso (ed.) (1977): *XXVI Congreso del PSOE*, Madrid, Avances.

HERRERO DE MIÑÓN, M (1979): "Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, 9, pp. 73-97.

LAWTON, D. (1994): *Education and Politics in the 1990s. Conflict or Consensus?* London-Washington D. C., The Falmer Press.

MARAVALL, José María y SANTAMARÍA, Julián (1986): "Political Change in Spain and the Prospects for Democracy", en Guillermo O'DONNELL, Philippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD: *Transitions from Authoritarian Rule. Southern Europe*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press.

MAYORDOMO, A. (2002): "La transición a la democracia: educación y desarrollo político", en *Historia de la Educación. Revista interuniversitaria*, 21, pp. 19-47.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2004): *Una educación de calidad para todos y entre todos*. Madrid.

MORLINO, L. (1985): *Cómo cambian los regímenes políticos: instrumentos de análisis*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

NOGUEIRA, Rosario (1988): *Principios constitucionales del sistema educativo español*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.

ORTEGA Y GASSET, J. M. (1983): *Obras completas*. Madrid, Alianza Editorial/Revista de Occidente, vol. VI.

PALMA, Giuseppe di (1990): *To Craft Democracies: an Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press.

PASQUINO, G. (2000): *La democracia exigente*. Madrid, Alianza.

PECES-BARBA, G. (1994): "Sobre el consenso y otros temas". En G. PECES-BARBA (ed): *Estudios sobre la Constitución española*. Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado.

PÉREZ GALÁN, M. (2001): *La LODE: Intrahistoria de una ley*. Toledo, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

POWEL, Charles (2001): *España en democracia. 1975-2000*, Barcelona, Plaza y Janés.

PUELLES BENÍTEZ, M. de (2002): "El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual", en *Historia de la Educación. Revista interuniversitaria*, 21, pp. 49-66.

- (2006a): "¿Por qué no fue posible el pacto educativo?", en *Organización y Gestión Educativa*, 6, pp. 18-21.

- (2006b): *Problemas actuales de política educativa*. Madrid, Morata

-(2007): *Política y educación en la España contemporánea*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2ª edn.

REVISTA DE EDUCACIÓN (1977): *Mesa redonda con los partidos políticos con representación parlamentaria en torno a la educación en el proyecto constitucional*, 253, pp. 153-191.

RODRÍGUEZ COARASA, C. (1998): *La libertad de enseñanza en España*, Madrid, Tecnos.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis (1985): *Sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas.

SARTORI, G. (1980): *Partidos y sistemas de partidos. I*. Madrid, Alianza.

- (1987): *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*. Madrid, Alianza.

- (2001): *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid, Taurus.

STEPAN, Alfred (1988): "Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations", en Guillermo O'DONNELL, Philippe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press.

TEDESCO, J. C (1995): *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid, Anaya.

TIANA, A. (2002): "Reconstrucción de los sistemas educativos después de la Segunda Guerra Mundial". En A. TIANA, G. OSSENBACH y F. SANZ (coords.): *Historia de la Educación (Edad Contemporánea)*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

VIÑAO, A. (2002): *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid, Morata.