

# CONDICIONANTES Y ANTECEDENTES DEL PACTO EDUCATIVO Y SOCIAL EN ESPAÑA.

Escrito por Santiago Esteban Frades

**Santiago Esteban Frades**

*Inspector de Educación*

*Profesor de la Facultad de Educación de la Universidad de Valladolid*

## Resumen

Nadie cuestiona que hacer un pacto educativo es esencial para nuestro país y que éste viene siendo demandado desde hace tiempo por la sociedad española; el propio rey, en el pasado mensaje navideño, ha sido muy explícito: "*Urge, asimismo, como vengo insistiendo desde hace tiempo, sellar hoy, mejor que mañana, un gran acuerdo en materia de educación*". Pero es difícil, hay muchos intereses en juego, y la opinión del profesorado es pesimista sobre su consecución, ven el acuerdo educativo necesario pero improbable[1]; además, cuánto más edad tienen los consultados, menos factible ven el pacto. Tras revisar las normas que han supuesto algún acuerdo, se describen Algunos acuerdos políticos y sociales en educación.

## Abstract

Nobody questions that signing a national educational contract is essential for our country and a long-time demand of Spanish society. The king of Spain himself, in his last years' Christmas Speech was very explicit about it: "*Its urgent, as I have emphasized for some time now, to sign a great contract on Education, and do it today better than tomorrow*". It is very difficult, though. There are many vested interests at stake and teachers' opinions are rather pessimistic about reaching an agreement that they regard as necessary but improbable. Besides, the older the interviewed ones are, the less chances they stand for the contract. After a revision of the education regulations that emerged out of agreements, this article describes some political and social contracts on Education.

En estos momentos se está cerrando el primer Pacto Político y Social de la educación en España. En el preámbulo del documento podemos ver la amplitud de intervinientes tanto del ámbito político, como del social: "*Las Administraciones Educativas del Estado, es decir, el Ministerio de Educación y las Administraciones Educativas de las Comunidades Autónomas, cada una en su ámbito competencial correspondiente, los partidos políticos, así como la Comunidad Educativa y los Interlocutores Sociales, nos hacemos corresponsables de establecer las líneas de trabajo necesarias para conseguir los objetivos educativos de la década 2010/2020*".

Algunas preguntas claves para entender este proceso son: ¿Por qué no se ha logrado alcanzar en este último período democrático un pacto en educación? ¿Ha habido en estos años algún tipo de acuerdo político y social sobre aspectos de la enseñanza? ¿Qué experiencias vividas pueden facilitar el entendimiento? ¿Qué contenidos deberían contemplarse? ¿Los partidos políticos mayoritarios verán oportuno firmar el pacto?

Nadie cuestiona que hacer un pacto educativo es esencial para nuestro país y que éste viene siendo demandado desde hace tiempo por la sociedad española; el propio rey, en el pasado mensaje navideño, ha sido muy explícito: "*Urge, asimismo, como vengo insistiendo desde hace tiempo, sellar hoy, mejor que mañana, un gran acuerdo en materia de educación*". Pero es difícil, hay muchos intereses en juego, y la opinión del profesorado es pesimista sobre su

consecución, ven el acuerdo educativo necesario pero improbable[1]; además, cuánto más edad tienen los consultados, menos factible ven el pacto.

### 1. Un pacto educativo ambiguo en la Constitución de 1978.

La Constitución de 1978 supuso, como queda reflejado en su artículo primero[2], el gran acuerdo entre las fuerzas políticas y sociales sobre la forma democrática de organizarnos. Así lo ha visto uno de los testigos cualificados del momento: *"Si en todo proceso constituyente, cuando existe una ruptura clara e inequívoca, las transacciones y compromisos son un hecho común y generalizado (ejemplo: las constituyentes de posguerra europea), era evidente que en la transición político-constitucional española, que se inicia desde la reforma legal, aunque conduzca a la ruptura, los compromisos sobre los aspectos fundamentales de la organización política tenían que ser más acentuados. Y este gran compromiso, transacción, acuerdo o pacto es, como se ha dicho, la base del consenso continuado y profundo que va desde la Ley para la Reforma Política hasta la aprobación de la Constitución"* (Raúl Morodo, 1984:177).

Para estructurar el Estado democrático este pacto constitucional se centró, como indica Morodo (1984), en tres temas:

- a) El nuevo modelo de sociedad política: el Estado social y democrático de Derecho.
- b) La actualización de la "forma de gobierno": la monarquía parlamentaria.
- c) La unidad y diversidad de España: el Estado de las Autonomías.

Esta idea de que el proceso de elaboración y aprobación de la Constitución fue posible debido al consenso establecido entre todos, lo han ratificado protagonistas importantes de tan importante evento: *"El consenso es la condición para que hubiera Constitución, ha marcado también positiva y modernamente su contenido y es, finalmente, fundamento racional de la obediencia al Derecho"* (Peces-Barba, 1981:20).

Ese espíritu de anuencia se trasladó también al llegar a legislar el artículo 27 sobre el derecho a la educación; pero es un acuerdo de mínimos, hubo un duro debate parlamentario[3] previo, entre posturas políticas enfrentadas y claramente diferentes, una conservadora y otra de izquierdas; de los 159 artículos que configuraban el Anteproyecto de Constitución, el artículo dedicado a educación es el que tuvo mayor número de enmiendas (70): *"Ello puede ser explicado, en parte, si tenemos en consideración que se trata de uno de los ámbitos de mayor confrontación ideológica y que, por consiguiente, lo determinado en la norma de normas podía influir sobre la naturaleza y alcance de las leyes que posteriormente desarrollasen sus apartados"* (Juan Carlos Hernández, 2008:34).

En la Constitución de la 2ª República configurar el tema educativo fue muy conflictivo y problemático especialmente al declarar la enseñanza laica y dejar de ser obligatoria la asignatura de religión. No es difícil imaginar cómo se agudizaron los enfrentamientos entre el gobierno y la iglesia y los sectores conservadores que culminaron al limitar a las órdenes religiosas el ejercicio libre de la enseñanza. Es posible que esta situación de conflicto, guardada en el subconsciente colectivo, no se quisiera repetir en el 78 y sirviera para que todas las partes implicadas cedieran en sus postulados, para ayudar a ser condescendientes a los unos y a los otros y así evitar situaciones irreconciliables.

Volviendo a la actual Constitución hay que decir que lo que ésta recoge en relación a la educación es similar a lo de otras constituciones de nuestro entorno ya que ninguna de ellas es muy prolija a la hora de desarrollar este tema. Desde el punto de vista del derecho constitucional comparado encontramos todo tipo de situaciones, desde constituciones como la francesa que regula el juego de los diferentes poderes del estado y por tanto no entra a desarrollar la educación, o la portuguesa que matiza bastantes matices educativos a lo largo del texto. España opta, junto a otras como la alemana, la belga o la italiana, por afrontar el

tema adentrándose en cuestiones básicas como: el derecho a la educación, gratuidad y obligatoriedad, libertad de enseñanza y formación religiosa y moral.

Las divergencias ideológicas dejaron su impronta en la redacción del artículo 27, donde coexisten sentimientos opuestos en materia educativa, el beneplácito del derecho a la libertad de enseñanza, por un lado y la oferta de prestaciones precisas para alcanzar este derecho, por otro. Es decir, en una línea más socialista se reconocía el derecho a la educación, el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica, así como la participación de la comunidad educativa en los centros; en una línea de centro-derecha, se consiguió el reconocimiento a la libertad de creación de centros, la percepción de ayuda a los mismos o el derecho que asistía a los padres a elegir la educación religiosa y moral.

Óscar Alzaga (1978), representante de UCD en la ponencia constitucional, en su comentario al artículo 27 de la Constitución, considera la libertad de enseñanza como una libertad pública, pero no reconoce, en cambio, tal carácter al derecho a la educación y consecuentemente critica su inclusión en la sección primera del capítulo II del título primero del texto constitucional, añadiendo que, si bien la proclamación del derecho de todos a la educación parece exigir la obligación del Estado a actuar de modo que tal derecho sea una realidad, ello no debe ser interpretado desde una perspectiva estatalista, sino personalista. Señaló como elementos para la libertad de enseñanza "*la libertad de fundar centros docentes, de dirigirlos, de gestionarlos, de elegir los profesores, de fijar, en su caso, un ideario del centro; la libertad de impartir en los mismos, en el caso de que se estime pertinente por los padres y los directivos del centro, la formación religiosa...*" (pp. 257-258).

La necesidad y urgencia de priorizar, como es lógico, las materias fundamentales para configurar el Estado democrático, dejó cerrado en falso y de manera ambigua el compromiso sobre los temas importantes de la educación: finalidades, estructura y modelo del sistema educativo; el concepto de libertad de enseñanza, de centros y del profesor; el papel de los centros privados, la participación escolar, la supervisión del sistema educativo por parte del Estado, etc. Dos importantes socialistas, Luis Gómez Llorente y Victorino Mayoral, reflejaron ese problema en sus tesis sobre *La Escuela Pública Comunitaria*: "*La ambigüedad o ambivalencia que caracteriza a nuestra constitución, permite que con el artículo 27 de la misma puedan estructurarse modelos de enseñanza diferentes, cuando no opuestos. Con el artículo 27 podría establecerse posiblemente un sistema nucleado en torno a la escuela pública. Sin embargo, es por ahora más evidente que el artículo citado puede servir de cobertura formal a una política educativa diametralmente opuesta que paralice la expansión del servicio público de enseñanza, como primer paso para la reprivatización del sistema educativo. No se trata de falsas alarmas o premoniciones de incurables pesimistas. Las bases para la reducción del servicio público de enseñanza ya están echadas, precisamente pretextando desarrollar el artículo 27 de nuestra constitución. La Ley de Estatuto de Centros y el proyecto de Ley de financiación se articulan sobre principios antagónicos al modelo de escuela alumbrado por la secularización del poder y del saber de los países occidentales a partir de la Reforma*" (1981:131)

Prueba de esa falta de acuerdo e imprecisión de lo preceptuado fue la oposición que se dio por parte de los partidos de izquierda a la primera norma de desarrollo de la Constitución promovida por la UCD: la Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, llegando a plantear un recurso de inconstitucionalidad<sup>[4]</sup> promovido por 64 senadores socialistas. El que fue Ministro de educación del primer gobierno socialista José M<sup>a</sup> Maravall (1984) afirma que esa ley rompió el equilibrio, el sistema de pesos y contrapesos y el pacto constitucional, puesto que pretendía asegurar el derecho a crear y dirigir centros por parte de la iniciativa privada y a disponer de un ideario propio, dejando al Estado como un mero elemento financiador. También argumenta que para realizar un desarrollo coherente con la Constitución es necesario una segunda ley educativa, la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) en 1985; esta produjo un debate intenso en las Cortes y movilizaciones en contra por parte de los centros religiosos que se echaron a la calle; fue recurrida al Tribunal Constitucional<sup>[5]</sup> por 53 Diputados del Grupo Parlamentario Popular. En este caso, los aspectos del desencuentro tenían que ver mayoritariamente con asuntos que afectaban a los centros privados y, dentro de estos, a los religiosos, tales como la elección del centro, el

derecho a escoger el tipo de educación que los padres quieren dar a sus hijos, el ideario y el sistema de intervención y gestión de los centros.

En los años posteriores en los que se promulgaron la Ley Orgánica de Ordenación General del sistema Educativo (LOGSE) en 1990 y la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG) en 1995, tampoco se lograron políticas de consenso: *"Las posiciones del Partido Popular hasta 1996 fueron de oposición destructiva: nada les parecía bien. Votaron en contra de todas las leyes y de todas las iniciativas socialistas. Su modelo parecía que era opuesto al vigente. Sus tres ejes fundamentales eran la libertad de elección de centro por parte de los padres, el cambio de la LOGSE para reducir los años de la educación común, y la mayor financiación de la enseñanza concertada extendiendo la gratuidad a la educación infantil"* (Álvaro Marchesi, 2000: 26).

El Portavoz de Educación del Partido Popular y diputado en ese momento enumera objeciones importantes al diseño del sistema educativo que está configurando la nueva ley: *"Nos jugamos dos cosas fundamentales en este momento, dos razones suficientes como para que nuestro asenso, tal cual está planteada la Ley, sea imposible: primero, la calidad de la enseñanza en el sistema público que será escogido por más del 65% de los ciudadanos españoles, con hijos en edad escolar, y segundo, tan importante como lo anterior, la libertad, el que las familias puedan elegir auténticamente cómo quieren que sean educados sus hijos"*. (Fernández-Miranda, 1990: 30)

La Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) en 2002, promulgada por el Partido Popular, tampoco fue una Ley de consenso (fue aprobada con los votos del grupo parlamentario popular y del grupo de Coalición Canaria) y no se llegó a desarrollar porque el PSOE gana las elecciones en el 2004 y comienza a elaborar otra ley de educación que se aprueba definitivamente en 2006 con el nombre de Ley Orgánica de Educación (LOE). En un artículo del entonces Secretario General de Educación Alejandro Tiana, reflexiona sobre el consenso en la LOE y dice que durante el proceso de elaboración de la misma, dada la demanda que existía en la sociedad de conseguir un pacto para evitar tantos cambios legales, se buscó el consenso en educación como objetivo político y para ello el Ministerio de Educación y Ciencia decidió abrir un período de debate como razón previa a la búsqueda de acuerdos a través del documento *"Una educación de calidad para todos y entre todos"*. El objetivo era que todos los sectores educativos aportaran sus ideas y propuestas para lograr un amplio apoyo social. Afirma, que el pacto por la educación resultó un intento fallido: *"No obstante, el ambiente no fue favorable para lograr este propósito. Los sectores más situados a la izquierda querían aprobar una ley más radical, sobre todo en lo que respecta al tratamiento de la escuela concertada, mientras que los que tenían más a la derecha seguían defendiendo el modelo de la LOCE como el único aceptable. Si bien en los diversos debates públicos realizados se manifestaron posiciones favorables a la búsqueda del consenso, que a veces fueron incluso más explícitas en las conversaciones de carácter reservado, lo cierto es que las aproximaciones no llegaron a plasmarse en pactos escritos, ni se tradujeron en votaciones parlamentarias unánimes"* (Tiana, 2007:98).

## 2. Algunos acuerdos políticos y sociales en educación.

A pesar de los grandes desacuerdos de todos estos años entre los partidos políticos, sobre la educación hay experiencias que deben tenerse en cuenta para poder llegar más fácilmente al consenso. Existe una historia y tradición de haber llegado a compromisos importantes desde distintos foros institucionales que vamos a ver a continuación y que la opinión pública no aprecia y desconoce, siendo más del sentir de que sólo existen desencuentros y enfrentamientos.

Un antecedente relevante son *"Los Pactos de la Moncloa"* que fueron los acuerdos que se firmaron en 1977, en la legislatura constituyente, durante la **transición española**, entre el **Gobierno de España**, presidido por **Adolfo Suárez**, los principales **partidos políticos**, el sindicato **Comisiones Obreras** y las asociaciones empresariales, con el objetivo de procurar la estabilización del proceso de transición al sistema democrático, así como de adoptar una **política económica** que resolviera los graves problemas que tenía el país. Entre otros asuntos,

propiciaron la mejora de la calidad en la enseñanza teniendo en cuenta la expansión efectiva de la escolarización. Es cierto que, fundamentalmente, fue un acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía, pero dedica un apartado completo a la política educativa contemplando asuntos tan importantes como la democratización del sistema educativo, la participación de todos los sectores, la gratuidad progresiva de la enseñanza, la incorporación de las distintas lenguas y contenidos culturales en sus respectivos ámbitos territoriales y, como dato curioso que luego resultó polémico respecto a los centros no estatales, "(...) *la participación de padres de alumnos y profesorado por la que se atiende a la función, necesidades y condiciones de tales centros, y en el que se asegure el control de la aplicación de fondos públicos a los mismos*" (Pactos Moncloa, 1977: 40-41). Podríamos estar en la antesala de lo que luego fue el pacto constitucional.

El 7 de abril de 1982 se aprueba la Ley de la Integración Social de los Minusválidos, siguiendo el mandato constitucional, gobernando el partido Unión de Centro Democrático (UCD) y siendo Calvo Sotelo, presidente del gobierno. El parlamento aprobó por unanimidad la LISMI que impulsó la integración de alumnos con necesidades especiales en la escuela ordinaria; en esta cuestión era más fácil el consenso por su impacto social. Este es un claro ejemplo de ley de consenso y de acuerdo mayoritario. Bien es cierto que hasta la promulgación de la LISMI y desde la aprobación de la Constitución Española, no se había elaborado ninguna norma en materia de servicios sociales y había que dar cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución, pero no es menos cierto que en esta ley intervenían muchos sectores sociales y educativos que tenían que tener la misma idea de lo que supone el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Las distintas líneas políticas lo hicieron posible a pesar de que para que el ejercicio de los derechos fuese efectivo. La LISMI obligaba, dentro del ámbito de sus competencias, a participar a la Administración Central, a las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales, a los Sindicatos, a las entidades y organismos públicos y a las asociaciones y personas privadas.

Las fuerzas políticas han llegado a arreglos y consensos en las diferentes leyes orgánicas de educación, en todas ha habido algún tipo de acuerdo con fuerzas políticas minoritarias o nacionalistas. En el ámbito educativo, el PSOE y el PP siempre han votado en contra de sus respectivas leyes de educación, apareciendo en los medios de comunicación como portadores de una lucha sin cuartel, con posturas permanentemente enfrentadas e irreconciliables; sin embargo, la LOCE (2002) del PP no derogó íntegramente las normas anteriores del PSOE, todo lo contrario, mantuvo capítulos sustanciales como el de los fines y principios, la participación en la enseñanza, la formación profesional, la educación compensatoria, la calidad, etc.; y, si se compara con la LOE (2006), hay textos coincidentes en los objetivos, la atención al alumnado con necesidades educativas específicas, la función docente, la formación del profesorado, las enseñanzas de adultos, la autonomía de los centros, sus órganos de gobierno y de coordinación docente, el modelo de dirección e inspección educativa, la evaluación del sistema educativo, etc. Es cierto que hay discrepancias significativas en torno al modelo de la enseñanza secundaria, más o menos comprensivo pero, a pesar de ello, se mantienen concepciones cercanas en cuanto al currículo, la evaluación y los métodos pedagógicos. En los programas presentados en las últimas elecciones generales hay también cercanía en algunas ideas, metas y propuestas en el área de la educación.

Se han hecho gobiernos de coalición en Comunidades Autónomas pactando programas educativos, el caso más llamativo en este momento es el del País Vasco entre el PSOE y el PP, pero a lo largo de estos años, en Cataluña, País Vasco, Navarra, Galicia, Aragón, Canarias, se han producido compromisos en materia educativa entre partidos políticos que en algunos casos han tenido que gobernar en coalición.

Últimamente ha habido pactos autonómicos sobre educación en su vertiente social, generalmente entre el gobierno de turno, sindicatos de enseñanza y, en algunos casos, otras organizaciones sociales. En 2000 se produce un Pacto por la Educación en Canarias: "*La calidad, compromiso de todos*" donde incluyen propuestas concretas como la de hablar otra lengua, actividades extraescolares y de tarde, las tecnologías de la comunicación e información en las aulas, la formación profesional, la educación para compensar desigualdades, etc.

El Pacto por la Educación en Cataluña que se firmó en el 2006 entre el Gobierno de la Generalitat y 20 organizaciones representativas de la comunidad escolar, tenía acuerdos relativos a la familia y educación, al servicio público educativo, a la corresponsabilidad de los ayuntamientos con la educación, al profesorado y a la autonomía de centro. Aunque como se ha comentado fue limitado: "*El Pacto nacional para la Educación*" fue un acuerdo de carácter eminentemente social del que quedaron excluidos desde el inicio los partidos de la oposición política y, muy en particular, Convergència i Unió (CiU)" (Medina, 2007:118).

En Madrid, se prorrogó el acuerdo que venía desde 1999 para la mejora de la calidad del sistema educativo en la Comunidad. En Andalucía se estableció un acuerdo para el cuatrienio 2006-2010 entre la Consejería de Educación, la Unión General de Trabajadores, Comisiones Obreras y la Confederación de Empresarios. En Extremadura la Consejería de Educación firma un acuerdo con organizaciones sindicales de la enseñanza para la mejora de la calidad en la educación del siglo XXI. En Murcia, en 2005, también se firmó un amplio Pacto por la Educación.

El Consejo Escolar del Estado y los de las Comunidades Autónomas han formalizado dictámenes e informes conjuntos sobre temas cruciales como la convivencia, la inmigración, el fracaso escolar, la participación escolar, etc.; los Informes anuales del sistema educativo y de las respectivas Comunidades Autónomas suponen, por una parte, un diagnóstico de la realidad escolar y, por otra, una serie de propuestas y recomendaciones, fruto de la negociación, que pueden ser útiles para que los partidos políticos lleguen a avenencias. También han llegado a consensos importantes como "*el Acuerdo del Consejo Escolar del Estado por la convivencia y contra todo tipo de violencia en los centros educativos*", firmado por los representantes de todas las organizaciones y presentado el pasado 30 de enero, haciendo coincidir el acto con la celebración del Día Escolar de la No Violencia y la Paz, declarado por la UNESCO. Y estos no son los únicos, ha habido otros sobre formación del profesorado y el abandono escolar temprano.

La Fundación Encuentro logró un documento que ha supuesto un hito en el relato sobre pactos sociales de educación, tanto por la personalidad de los agentes educativos firmantes (las confederaciones de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos, la mayoría de los sindicatos de la enseñanza, La Federación Española de Religiosos de la Enseñanza, los Movimientos de Renovación Pedagógica, etc.), como por el contenido. Ese espíritu de diálogo es digno de recuperar para apoyar el consenso que se está intentando en la actualidad; su presidente justificó la medida señalando que en nuestra "*Declaración Conjunta a favor de la Educación*", del 17 de septiembre de 1997, firmada por la inmensa mayoría de las organizaciones de la enseñanza preuniversitaria, pretendimos convencer a la sociedad y a la clase política de que la educación española, en sus aspectos básicos, no puede quedar sometida a los vaivenes de la coyuntura política y económica". (Martín Patino, 2004). Además, matizaba que la educación debía ser una política de Estado que garantizara las estrategias, los medios y recursos necesarios para lograr una educación. Tal declaración mereció la felicitación de todos y cada uno de los grupos parlamentarios, sin embargo, no tuvo repercusión legal en el parlamento, porque en aquel momento resultaba una estrategia inoportuna para los dos partidos políticos mayoritarios. El texto hace aportaciones substanciales sobre la estructura del sistema educativo, la financiación de la enseñanza, el desarrollo profesional y valoración del profesorado, el funcionamiento de los centros, la política de educación compensatoria y las transferencias educativas y cooperación entre todas las administraciones públicas.

La LOE determina que la Conferencia Sectorial de Educación<sup>[6]</sup> promoverá entre las Administraciones educativas acuerdos y podrán concertar criterios y objetivos comunes con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo; la labor desarrollada por la Conferencia en los últimos años cabe destacar la contribución a la elaboración del anteproyecto de la Ley Orgánica de Educación y de toda la normativa básica de desarrollo de la misma. Los trabajos de elaboración legal se han extendido también al establecimiento de nuevos títulos de Formación Profesional y a la política de becas. La Conferencia ha aprobado y hace el seguimiento correspondiente de los objetivos educativos del sistema educativo español para 2010. Asimismo en los últimos años se han puesto en marcha diversos programas estatales de cooperación territorial, relativos al aprendizaje de lenguas extranjeras, apoyo a centros de

educación primaria y secundaria (Plan PROA), implantación de la LOE, bibliotecas escolares, gratuidad del segundo ciclo de educación infantil y recientemente del primer ciclo (Plan Educa3), cuyo reparto de fondos entre las Comunidades Autónomas se acuerda por la Conferencia. La última actuación relevante es las reuniones que el Ministro de Educación y los Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas están teniendo sobre el Pacto Educativo. En resumen, es un foro imprescindible con objeto de intercambiar puntos de vista, deliberar sobre los proyectos de normas y adoptar los criterios de distribución territorial de las subvenciones para financiar distintos programas educativos en las Comunidades Autónomas. En definitiva, bien a través de la Conferencia, o a través de las distintas Comisiones constituidas por razón de la materia a tratar, se examinan en común los problemas que puedan plantearse y las actuaciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.

Todo lo anterior pone de manifiesto la existencia de una cultura y una práctica en alianzas que hay que saber aprovechar.

### 3. La realidad social y política.

Como he indicado recientemente, desde el punto de vista sociológico, las encuestas del CIS demuestran como desde hace años, la educación no representa una gran preocupación para los ciudadanos; *"sólo, esporádicamente, aparecen algunas cuestiones colaterales como los crucifijos en las aulas, la objeción a la asignatura de educación para la ciudadanía, la autoridad del profesor, alguna agresión a la convivencia y poco más; temas que entretienen durante algún tiempo a la opinión pública, pero que no preocupan a la mayoría de las familias, satisfechos con tener el puesto escolar que desean según sus convicciones y gustos y conformes, además, con una amplia oferta de servicios complementarios (transporte escolar, comedor), actividades extraescolares y programas de permanencia en el centro para conciliar la vida laboral con la familiar"* (Esteban, 2010:36). Las diferencias ideológicas son mínimas, ya no quedan baluartes irreductibles, prevalece una tendencia al centro político, la educación no es una dificultad y no supone un elemento de captación mayoritaria de votos.

La política educativa cada vez va a estar más determinada e influenciada, por una parte, por los objetivos que trace la Unión Europea y, por otra, como es propio en nuestro Estado, por lo decretado en cada Comunidad. A partir de la LOE se están produciendo leyes propias de educación (Cataluña, Andalucía, Cantabria, etc.) que hacen que sea peculiar e identitario el sistema general, sin olvidar, que también tienen puntos coincidentes entre ellas. La dificultad mayor estriba en conciliar las sensibilidades nacionalistas para lograr un pacto de todos y entre todos, lo que se debe resolver impulsando un diálogo permanente, aunque esto suponga más tiempo.

También estas condiciones en lo social y en lo político deben llevar a los interlocutores oficiales y sociales a facilitar y fundamentar el asenso, dado que es lo que demanda la opinión pública.

### 4. El contenido del pacto

El Ministerio comenzó con dar una breve propuesta: *"Bases para un pacto social y político por la educación"* (29-09-09) y convocó acertadamente a todas las instancias políticas y sociales. Defendía una educación inclusiva y lanzó guiños al principal partido de la oposición al introducir la jerga de *"una educación orientada a la excelencia"* y *"el esfuerzo de los estudiantes"*; continúa con propuestas que hacen referencia a la conveniencia de una estabilidad normativa, a potenciar la labor del profesorado propiciando, entre otras medidas, la aprobación del Estatuto de la Función Pública Docente, a la mejora de becas y ayudas al estudio, a respaldar un sistema más flexible que facilite la formación permanente, a modernizar la enseñanza a través de las nuevas tecnologías, a la mejora en el conocimiento de lenguas extranjeras y a un compromiso de incremento de inversión en educación. Para las diferentes etapas se recogen propuestas, como incrementar la oferta de cero a tres años, definir mejor, en primaria y secundaria, los aprendizajes básicos, analizar la estructura y duración del bachillerato, potenciar la FP, etc. Destaca como primordial que *"se trata de una propuesta que debe servir para reducir las tasas de abandono y fracaso escolar y promover el éxito de todos los estudiantes"*.

Después de estos meses de diálogo y negociación se ha logrado presentar por el Ministro Gabilondo el documento definitivo: "*Pacto Social y Político por la Educación*"<sup>[7]</sup>. Este documento pormenoriza el anterior y recoge los objetivos educativos para la década 2010-2020 y las propuestas que ha suscitado el mayor consenso posible para su consecución. Se marcan doce objetivos con las respectivas medidas:

- a) El éxito educativo de todos los estudiantes.
- b) Garantizar la equidad y la excelencia, así como la evaluación como factor para mejorar la calidad de la educación.
- c) Flexibilidad del Sistema Educativo para permitir la Educación permanente.
- d) La Formación Profesional como instrumento clave para avanzar hacia un nuevo modelo de crecimiento económico.
- e) Incrementar el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- f) El impulso del aprendizaje de idiomas.
- g) La educación como bien de interés público y derecho de toda la sociedad.
- h) Modernización e internacionalización de las Universidades.
- i) Dimensión social de la Educación: Becas y Ayudas al estudio.
- j) Convivencia y educación en valores con la implicación de la sociedad.
- k) Reconocimiento profesional y social del docente.
- l) Asegurar la educación inclusiva.

Siendo este un documento positivo, rico, amplio y conveniente, sin embargo, como he mencionado recientemente (Esteban, 2010), y teniendo en cuenta la perspectiva histórica que hemos abordado, son cuatro los grandes capítulos que deberían tenerse en cuenta a la hora de abordar el desarrollo de un Pacto Educativo en nuestro país: los factores de calidad educativa, los objetivos de la Unión Europea, la autonomía y participación escolar y la atención a la población escolar más necesitada.

Primero. Se trata de conseguir la calidad educativa y para ello hay que tener presente el conjunto de factores que la favorecen y a los que los poderes públicos deben prestar una atención prioritaria; la LOE y leyes educativas anteriores coinciden en que son: la cualificación y formación del profesorado, la investigación, la experimentación y la renovación educativa, los medios materiales y personales, la tutoría y orientación del alumnado, la autonomía y responsabilidad de los centros educativos, la función directiva, la inspección educativa y la evaluación del sistema educativo.

En el tema del profesorado hay una conformidad ya explícita a través de la LOCE y la LOE donde se han mantenido casi idénticas sus funciones, su formación tanto inicial como permanente y su reconocimiento, apoyo y valoración. Se podría empezar por llevar a cabo las medidas de apoyo que se contemplan en la norma: reconocimiento de la función tutorial, la labor profesional atendiendo a su especial dedicación al centro y a la implantación de planes que supongan innovación educativa, etc.

La Renovación pedagógica es decisiva; uno de los factores que en Finlandia se tienen en cuenta para obtener el éxito escolar es hacer hincapié en los métodos del profesor. Si se dan respuestas adecuadas para atender a la diversidad del alumnado, los resultados mejoran,



prueba de ello son los obtenidos a través de los programas de diversificación curricular. Es cierto que hay alumnado que también necesita una intervención socio comunitaria, pero a la mayoría se le puede dar solución desde el currículo, introduciendo cambios metodológicos y organizativos.

Segundo. La Unión Europea cada vez va a tener mayor influencia en las políticas educativas nacionales, los objetivos que se definan próximamente serán programados para desarrollarlos hasta el 2020, teniendo en cuenta el Tratado de Lisboa; serán propósitos prioritarios a conseguir, independientemente de quien gobierne, además como ahora, en Europa, predominan mayorías conservadoras próximas al PP, a estos, en España, les será más fácil impulsar los planes que se definan.

Tercero. Hay que revisar los fundamentos sobre los que se asienta el modelo educativo: la participación y la autonomía; ambos, desde hace años, son un fracaso; en las elecciones a los consejos escolares votan en torno al 15% de las familias y la participación del alumnado es circunstancial. La escuela es tan rígida y con tanta normativa que les queda poca libertad de acción. Un acuerdo, por tanto, debería establecer medidas para paliar esta situación y no seguir cargando peso sobre bases poco sólidas.

Cuarto. Otros temas con amplias coincidencias que siempre hay que tener presentes son la educación especial y compensatoria, la inmigración como fenómeno que sigue necesitando atención y la escuela rural que en algunas zonas despobladas de España, como en Castilla y León, va desapareciendo con sigilo.

Siendo consciente de que hoy tenemos más y mejor educación que ayer y rechazando a los nostálgicos de *"que el tiempo pasado fue mejor"* deseo que no se pierda el tiempo en hacer diagnósticos que ya están más que hechos, sino que este se emplee en hacer propuestas específicas sobre los puntos clave referidos a la calidad. El pacto se tiene que concretar sobre lo importante y dejarse de frases manidas como las que se oyen estos días a algunos responsables políticos de *"cambio de modelo educativo"* y tópicos de que *"la LOGSE fue un fracaso, que estamos así por culpa de ella"*; ya han gobernado todos un número suficiente de años en el Estado y en las Comunidades Autónomas como para dejar de buscar culpables; uno de los problemas de este país es que la enseñanza ha cambiado poco y las "normas-orientaciones" que afectaban a los procesos de enseñanza-aprendizaje se han aplicado en la forma pero no en el fondo; ojalá se hubieran llevado a la práctica las ideas defendidas en ellas, otros resultados tendríamos. Decía en la reseña citada: *"El remedio de la enfermedad está en la pedagogía y con más pedagogía, que como dice la RAE es la ciencia que se ocupa de la educación y la enseñanza"*.

Con motivo de la crisis económica está apareciendo la idea de que la educación es la panacea que puede paliar este grave problema al ser un factor fundamental que permite lograr un modelo más competitivo. Conviene tener en cuenta, primero, que si revisamos las hemerotecas, comprobamos que la educación no aparece como prioridad política, social y mediática en la época de la abundancia y de las vacas gordas y segundo, que hay que tener cuidado de no diseñar los fines de la educación con objetivos meramente economicistas. En un reciente artículo se dice que: *"Pedir un nuevo sistema educativo sin previamente plantear los muchos y graves problemas asociados con la educación implica, bien asumir que la ciencia económica no está capacitada para abordar los problemas a los que se enfrenta y los transfiere a un campo ajeno, o bien tolerar, incluso aplaudir, que se apropie de un tema tan tremebundo como el de la educación comprimiéndola en sus postulados y conveniencias"*. (Sotelo, 2010).

Para terminar, una última reflexión a la que nos ha llevado lo anteriormente expuesto poniendo de manifiesto una historia relevante de consensos y pactos en educación. Sin embargo, a pesar de todo este pasado, cabe pensar en las dificultades de hacer un pacto político nacional entre el PSOE y el PP porque esa foto dificulta llegar a la Moncloa.

## Bibliografía

Alzaga, Ó. (1978). *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*. Madrid: Cortes Generales: EDERSA

-(1985). *Por la libertad de enseñanza*. Barcelona: Planeta.

Esteban Frades, S. (2010). Los retos del Pacto educativo. *Escuela*, 3854, 36.

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

Fernández-Miranda, E. (1990). Libertad y calidad de enseñanza para todos. *Cuadernos de Pedagogía*, 184, 30-31.

Gómez, L. y Mayoral V. (1981) *La Escuela Pública Comunitaria*. Barcelona: Laia.

Hernández Beltrán, J.C. (2008). La educación en la Constitución española de 1978. Debates parlamentarios. *Foro de Educación*, 10, 34.

Maravall, J. M<sup>a</sup>. (1984). *La Reforma de la Enseñanza*. Barcelona: Laia.

Marchesi, A. (2000). *Controversias en la educación española*. Madrid: Alianza.

Martín Patino, J.M. (2004). La enseñanza en España o la polémica del siglo. *Revista Iberoamericana de Educación*, 34,

Medina, D. (2007). El Pacto por la Educación en Cataluña. La realidad y el deseo. *Revista de Educación*, 344, 117-140.

Ministerio de Educación y Ciencia (2004): *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

- (2005): *Una educación de calidad para todos y entre todos. Informe del debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

Ministerio de Educación (2009). *Bases para un Pacto Social y político por la Educación*.

-(2010). *Pacto social y político por la educación*.

Morodo, R. (1984). *La transición política*. Madrid: Tecnos.

Peces-Barba, G. (1981). *La constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política*. Valencia: Fernando Torres.

Presidencia del Gobierno (1977). *Los pactos de la Moncloa*. Madrid: Servicio de Publicaciones, Secretaría General Técnica.

Puelles Benítez, M de (2002). El pacto escolar constituyente: Génesis, significación y situación actual. *Historia de la Educación, Revista Interuniversitaria*, 21, 49-66.

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

-(2007). ¿Pacto de Estado?: la educación entre el consenso y el disenso. *Revista de Educación*, 344, 23-59.

Sotelo, I. (2010). Crisis económica y educación. El País, 5 de abril, 23-24.

Tiana Ferrer, A. (2007). A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia de la LOE. *Revista de Educación*, 344, 83-100.

---

[1] El País, lunes 5 de abril de 2010. Un total de 625 profesores, de todos los niveles de la enseñanza no universitaria, han opinado mediante una encuesta vía internet elaborada por el Centro de Análisis Sociales de la Universidad de Salamanca.

[2] España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

[3] El diputado Peces Barba, miembro socialista de la ponencia constitucional, abandonó el grupo de trabajo cuando se estaba tratando el artículo referido a la educación.

[4] Se pronunció la STC 5/1981, de 13 de febrero.

[5] Se pronunció la STC 77/1985 de 27 de junio

[6] La Conferencia Sectorial de Educación, órgano de coordinación de la política educativa en todo el ámbito del Estado, así como de intercambio de información y de cooperación entre las diferentes Administraciones educativas, fue creada por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. Está integrada por los Consejeros titulares de Educación de las distintas Comunidades Autónomas y el ministro de educación

[7] Madrid, 22 de abril de 2010. En los Anexos se contemplan los compromisos específicos que adquieren los firmantes correspondientes.