

¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso

Manuel de Puelles Benítez

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

mpuelles@edu.uned.es

Resumen

En 1978, se logró en España un pacto constitucional sobre la educación y, sin embargo, 30 años más tarde se habían promulgado nueve leyes de educación. En todo caso, la pluralidad de valores e intereses es consustancial a las democracias, aunque, hoy, se sigue demandando un nuevo consenso en educación. El objetivo de este trabajo es responder a estas cuestiones cardinales y hacerlo teniendo en cuenta la perspectiva de la teoría política del consenso, la genealogía del proceso constitucional y de las leyes de educación, los efectos que produce la alternancia democrática y la necesidad urgente de un pacto de Estado en educación.

Palabras clave: políticas educativas, procesos políticos, consenso, disenso, pacto educativo.

Abstract: *National Agreement on Education? Education Between Consensus and Dissent*

In 1978, a national agreement on education was reached in Spain. However, 30 years later nine educational laws were enacted. In any case, a plurality of values and interests is an inherent characteristic of democratic systems, although a new consensus in education is still demanded. The aim of this article is to respond these major issues, which are reviewed from the perspective of the consensus political theory, the genealogy of the constitutional process and of the laws on education. Those issues related to the democratic change of government and the need for a national agreement on education are also considered.

Key Words: education policies, political processes, consensus, dissent, national agreement on education.

En la historia contemporánea de España, hemos tenido escasos períodos de democracia. Hubo un primer intento, el que representó el sexenio democrático de 1868, saldado con un fracaso. Se emprendió el proceso por segunda vez 60 años después, pero se frustró por un golpe militar que desencadenó una guerra civil. Aunque las razones profundas por las que se malogró el empeño modernizador de la II República son muy complejas para analizarlas ahora, buena parte de ellas estuvieron presentes en el tercer intento, el que, felizmente, impulsó la Constitución de 1978, proporcionándonos, con ello, cerca de seis lustros de convivencia pacífica y de progreso. No cabe duda de que buena parte del éxito hay que atribuirlo a la «cultura del consenso» que produjo la Transición, y caracterizada por una «especial disposición de ánimo por la que se otorga mayor protagonismo a las cosas que nos unen, es decir, a los objetivos, metas o valores en los que la mayoría de la población está de acuerdo» (Bericat, 2003, p. 3).

A lo largo de esos seis lustros, se ha realizado un extraordinario esfuerzo en el ámbito de la educación, sobre todo, si tenemos en cuenta la triste herencia del franquismo que constituía el punto de partida. Los logros alcanzados han sido posibles, en parte, gracias a una convivencia pacífica, fruto del pacto escolar del artículo 27 de la Constitución. Ahora bien, mientras que en casi dos siglos habíamos tenido sólo tres grandes leyes de educación –el llamado reglamento general de 1821, la ley Moyano de 1857 y la ley general de 1970–, en estos últimos 30 años hemos visto nueve leyes orgánicas de educación de distinta factura y contenido. Es verdad que el cambio histórico se ha acelerado extraordinariamente en estos años, pero también lo es que esta superabundancia de leyes se debe a razones intrínsecas, algunas de ellas perversas, que deberían ser superadas. La alternancia democrática, el libre desenvolvimiento de las fuerzas políticas y el enfrentamiento de diferentes ideologías han tenido como resultado un hecho que debería sorprendernos o, en todo caso, incitarnos a una reflexión colectiva: dos de esas leyes –el Estatuto de Centros Escolares de 1980 y la ley de Reforma Universitaria de 1983– fueron derogadas, en 1985 y 2001 respectivamente; otras tres fueron profundamente modificadas y cuestionadas por leyes posteriores –la ley del Derecho a la Educación (LODE) de 1985, la ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 y la ley de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros (LOPEG) de 1995–; y, finalmente, por una parte, la ley de Universidades de 2001 sufrió cambios importantes a manos de una nueva ley en 2007 y, por otra, la ley de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002 fue derogada por la ley de Educación (LOE) de 2006, actualmente en vigor. Sólo la ley de Formación Profesional de 2002 ha podido mantenerse indemne en medio de tan convulsivo escenario legislativo: deberíamos preguntarnos por qué.

Inevitablemente, pues, se plantea la siguiente cuestión: ¿a qué se debe que el pacto escolar del artículo 27 de la Constitución española no haya traído la anhelada estabilidad de la educación? Dicho en otros términos: ¿no ha sido fecundo el consenso constitucional en educación? O también: ¿la educación se revela como el campo propio de la disputa política, el espacio en que brilla triunfante el disenso?

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. Puesto que toda constitución una «decisión última» sobre el modo y la forma de la vida política, hay siempre dos grandes cuestiones de especial relevancia. Es la primera la de «*quién manda*, esto es, [en decidir] la manera de designar y controlar a los gobernantes; la segunda, la de *basta dónde se manda*, es decir, cuáles son los límites al poder de los gobernantes» (Herrero de Miñón, 1979, p. 75; la cursiva lo 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 -lo que uno de los más prestigiosos politólogos

actuales, Sartori, ha denominado el *consenso procedimental*. Por otra parte, 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 –lo que Sartori ha denominado *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, al ser 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, 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 es, en las citadas sociedades, justamente lo que llamamos institucionalmente la oposición.

De todo ello se deduce que, como múltiples autores han señalado, el disenso está en la base misma de la sociedad pluralista, y 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 valores propios, 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, y demandan 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.

El consenso constitucional sobre la educación

No parece necesario, 30 años después, insistir en que la Constitución de 1978, fruto del consenso, ha sido una excepción en nuestra historia. Pero, en mi opinión, quizá no se ha destacado lo suficiente que fue el electorado el que impuso a todos los grupos el consenso, no concediendo a ninguna fuerza política la mayoría suficiente para imponer sus propias concepciones políticas. Las elecciones de 1977 fueron, en realidad, un acto fundacional. Como he señalado en otro lugar, «podría decirse que fue el electorado el que «centró» a los grandes partidos que emergieron de la transición y que esta votación fundacional forzó a las grandes fuerzas políticas al pacto y a la negociación» (Puelles, 2002, p. 56). Es, pues, dentro de este gran marco donde debe contemplarse el consenso en educación –el acuerdo sobre el artículo 27–, lo que algunos hemos llamado el pacto escolar constituyente.

El pacto escolar constituyente

El pacto del artículo 27 fue la plasmación de un *consenso básico* sobre los valores e intereses que se anudan en torno a la educación. El problema estribaba en cómo conciliar principios y valores hasta entonces interiorizados como opuestos e, incluso, antagónicos. La educación, como es sabido, ha conservado, desde la irrupción de la modernidad política, un doble carácter: una vertiente pública, derivada del principio de igualdad, que trata de facilitar a todos los ciudadanos el derecho a recibir esta prestación, y una vertiente privada, que pone el acento en la libertad de enseñar y de aprender, y, por tanto, en la libertad de creación y en la libertad de elección de centros docentes. Esta doble vertiente, esta consideración de la educación como un derecho complejo y bifronte, explica la existencia de una larga y conflictiva historia escolar en la que los principios de igualdad y libertad se enfrentaron, a lo largo de dos siglos de historia española, originando un conflicto que se alimentaba de fuertes pasiones políticas y religiosas.

Esta antinomia, producto de concepciones diversas, se produjo también en otros campos, pero la educación fue en el pasado, y sigue siendo hoy, un terreno propicio para el enfrentamiento de discursos ideológicos que, muchas veces, se han presentado, y se presentan, como antagónicos, incompatibles y excluyentes. En el marco de este enfrentamiento, habría, de una parte, una concepción que hunde «sus raíces filosóficas en un entendimiento de la educación como realidad predominantemente privada», en la que el Estado no pasa de ser un actor puramente subsidiario, y, de otra, una concepción de la educación como «un servicio público fundamental [...], debiendo atender primero a la creación de este tipo de centro [público] antes que a satisfacer las necesidades de la enseñanza privada» (Cámara, 2000, pp. 266-267). En el período constituyente, esta tradición histórica de carácter dual la encarnaban, de una parte, la Unión de Centro Democrática (UCD) y, de otra, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE):

una atención exclusiva al principio de libertad reforzaba la iniciativa de los diversos grupos sociales, en especial el de la Iglesia como actora principal, mientras que una lectura autónoma del principio de igualdad acentuaba inevitablemente el papel del Estado (Puelles, 2002, p. 60).

El abanico de cuestiones sobre las que había que ponerse de acuerdo era lo suficientemente amplio como para evidenciar la dificultad del *consenso básico*. Como acertadamente se ha expuesto, los problemas que se solventaban eran abundantes y complejos:

las valoraciones y entendimientos en torno a la básica afirmación del derecho a la educación como derecho social; las cuestiones ligadas a un educación respetuosa con la libertad de conciencia, acorde con las convicciones personales, y por lo tanto las formas de entender y regular la garantía de neutralidad ideológica; las necesarias vinculaciones de los principios de igualdad y libertad en el sistema educativo, la concurrencia de los derechos de libertad y derechos sociales; las diferencias respecto al complejo concepto de libertad de enseñanza, y la minuciosa y complicada discusión sobre las libertades concretas que debía comprender, tales como la creación de centros, la gestión y dirección de los mismos, la cuestión de la libertad de cátedra, o la de la libre elección de centros; las variadas concepciones sobre el papel del Estado, tanto en la consideración del sistema educativo como un servicio público, como en la que lo ve como servicio a la sociedad –función social– que igualmente ha de ser ayudado con la financiación pública [...] (Mayordomo, 2002, p. 32).

Era precisa esta larga cita para comprender la complejidad que encerraba el *consenso básico*, sobre el que planeaba la contraposición histórica de dos discursos ideológicos cargados de significados diferentes y, a veces, opuestos. También lo es para entender lo que Herrero de Miñón consideró en su momento «una falsa vía del consenso constitucional», recuperando, para ello, la vieja y dudosa tesis constitucionalista de Carl Schmitt del «compromiso apócrifo», esto es, el uso de términos equívocos y ambiguos con una finalidad precisa: «permiten creer y hacen creer que se ha obtenido un consenso [...], pero [es] un acuerdo que no afecta al fondo de la cuestión, porque sólo consiste en aplazar la decisión mediante una aproximación meramente verbal de contenidos objetivos inconciliables» (Herrero de Miñón, 1979, p. 87). Si traigo esta cuestión a colación es porque, con independencia de que el «compromiso apócrifo» se haya producido en otras materias constitucionales, en el campo de la educación lo que sucedió fue que se llegó a un consenso sobre dos grandes principios –la igualdad y la libertad de enseñanza–, si bien éste no fue un acuerdo pleno sobre todas las cuestiones derivadas de esos principios –posiblemente porque una conciliación general era lo más a lo que se podía llegar en aquel momento. De ahí que otro de los ponentes de la Constitución haya señalado, desde posiciones opuestas, «la dificultad que hubo para convencer a las personas que se ocupaban de la educación en el partido socialista de que había que cambiar» determinadas posiciones, cambio posible «porque se construyó un artículo 27 en el cual había elementos [...] que compensaban eso [las renunciadas realizadas]» (Peces-Barba, 1994, p. 32).

Basta acudir al *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados para verificar hasta qué punto las partes enfrentadas concordaban una solución que no satisfacía plenamente a ninguna de ellas, pero que, al menos, respetaba los mínimos de los respectivos programas electorales y discursos ideológicos. Así, Oscar Alzaga, en nombre del primer partido salido de las elecciones, la UCD, justificaba en el Pleno del Congreso la posición de su partido respecto del consenso en los siguientes términos:

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, es decir, se rechazaba expresamente la posibilidad posterior de un *consenso político* en torno a las leyes orgánicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución: «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» (*Diario de Sesiones*, 1978, pp. 4.049 y 4.050).

No obstante, lograr el *consenso básico* no era poco. Bien lo explicitó Luís Gómez Llorente en nombre del principal partido de la oposición, el PSOE, cuando dijo 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 prescribe toda idea de estatalización del sistema educativo del país y que se respeta la iniciativa privada y que se cierra la puerta a toda idea de nacionalización de cualesquiera centros docentes». Pero, al mismo tiempo, añadía que el artículo 27 no recogía «la filosofía socialista de la educación», ni ponía de relieve todas 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», lo que anunciaba obviamente 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» (*Diario de Sesiones*, 1978, pp. 4.041 y 4.042). Era, de nuevo,

una apelación a la alternancia democrática, y, con ella, a la aplicación de su programa –aunque dentro del marco constitucional, como también asumía UCD. Todo indica que el *consenso básico* era el *maximum* que podía alcanzarse en aquellos momentos y que no habría *consenso político* a la hora de elaborar y aplicar las nuevas leyes orgánicas de educación. En resumen, los dos grandes partidos, siendo conscientes de las grandes cesiones y concesiones realizadas para lograr el pacto escolar, apelaban al disenso a la hora de ponerlo en práctica, y esto, aun cuando, en teoría, resultaba correcto, en la práctica implicaba, a mi modo de ver, una manera de enfocar el disenso que plantearía problemas importantes a la estabilidad del sistema educativo.

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 aplicar políticas de disenso, si bien, conforme el Tribunal Constitucional se fue pronunciando, los legisladores fueron ajustando cada vez más las leyes a la doctrina y la jurisprudencia de nuestro más 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 en la mayor medida posible 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. 4.596–4.597).

Por ello, y consecuentemente con el principio del disenso, no se intentó «dar continuidad al consenso» (Mayordomo, 2002, p. 38), y no se buscó en ningún momento

una ley pactada con la oposición. La oposición, por su parte, respondió impugnando la ley ante el Tribunal Constitucional.

Aunque no sea éste el momento de exponer meritoria la labor del Tribunal Constitucional, sí es importante dejar constancia de que la sentencia de 13 de febrero de 1981 sentó doctrina en puntos que parecían abiertos en el consenso constitucional, al declarar 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-, del 34.3 b y d -que regulaban aspectos concretos de la participación en los centros- y 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 también parte de la libertad de enseñanza -con la única restricción de ser respetuoso con el ideario y sin que ello suponga convertirle en apologista del mismo- y, además, 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 entonces cuando, estando la derecha política en la oposición, se alzan en sus filas voces que reclaman 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. 2.977).

Se consideraba, pues, que bastaba el *consenso básico* del artículo 27, y que no había 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 fue, también en ese momento, que la oposición impugnó la LODE ante el Tribunal Constitucional, si bien, de 22 preceptos puestos en cuestión, el 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. 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. 2.981).

Que la LODE fue un paso importante lo prueba el hecho de que es la única ley que ha sobrevivido hasta el momento, en parte, porque trató de integrar en una sola red de centros sostenidos con fondos públicos a la iniciativa privada 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, hay que señalar que 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, como veremos, un tratamiento aparte), aunque, a partir de la segunda mitad de la última década del siglo pasado, no dejaron de surgir, en la comunidad escolar, voces que reclamaban un nuevo consenso, que favoreciese la estabilidad del sistema educativo y promoviese un mayor esfuerzo para mejorar la calidad.

Las exigencias objetivas de un nuevo consenso

Los sistemas educativos europeos entraron, a partir de la Segunda Guerra Mundial, en un proceso de reforma prácticamente permanente. Hay razones profundas que expliquen dicho proceso (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; y, más adelante, la crisis del petróleo de los años setenta puso fin a lo que se ha llamado la edad dorada de la educación, ya que emergieron graves problemas, derivados, en gran parte, del hecho 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; y 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, después, en 1990, abordó la LOGSE 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 la necesidad de que el sistema escolar ofrezca calidad de educación (la última ley pone especial el énfasis en que esta calidad alcance a toda la población).

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, como consecuencia del voto popular, por un grupo político o por varios en coalición. La democracia estriba, pues, en que los ciudadanos pueden, mediante elecciones periódicas, exigir que los gobiernos rindan cuentas de su gestión, de tal modo que se produzca, cuando el juicio de los electores sea 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, y 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, por su propia naturaleza, las reformas escolares exigen plazos largos para surtir efecto, es decir, 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 los siguientes 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, aprobación del proyecto, 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:

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).

De este modo, las constantes reformas y contrarreformas de la educación han producido, a finales del siglo XX, un estado de opinión –primero en el seno de la propia comunidad escolar, después en las fuerzas sociales y en los medios de comunicación, y, finalmente, en las propias fuerzas políticas– favorable a la consecución de un nuevo pacto que consensúe las leyes de reforma que el sistema educativo necesita. 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).

¿Hacia un pacto de Estado en educación?

Es de justicia reconocer que los primeros pasos hacia un nuevo pacto sobre educación fueron dados, ahora hace diez 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 18 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–, que dieron 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, este acuerdo tuvo también sus dificultades. 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 esa búsqueda de un espacio común y un precedente importante, era, sin embargo, sólo una primera aproximación. De hecho, el pacto iba acompañado de diversos anexos en los que las más importantes organizaciones y asociaciones intervinientes 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). Esto suponía reconocer la presencia del disenso y la dificultad de conciliarlo con el consenso.

La segunda oportunidad 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 ésta presentaba. Al mismo tiempo, se esperaba que el pacto tuviera un efecto benéfico sobre la nueva ley orgánica que el Gobierno preparaba, y que facilitara, 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

(CCOO), la Federación de Religiosos de la Enseñanza (FERE) y la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE), las dos organizaciones nacionales de padres de alumnos impidieron la firma. 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).

Sin embargo, por esas mismas fechas, el 20 de marzo de 2005, se alcanzaba un pacto sobre la educación en Cataluña, con la peculiaridad de que era un pacto entre el Gobierno de la *Generalitat* y 20 organizaciones de la comunidad escolar -no obstante, y como prueba una vez más de las dificultades del consenso en educación, USTEC, el sindicato mayoritario de la escuela pública en Cataluña, lo rechazó. Posteriormente, el 3 de marzo de 2006, se firmaba en Sevilla un acuerdo en educación entre la Consejería de Educación, las principales organizaciones sindicales (CCOO y FETE) y la Confederación de Empresarios de Andalucía, al que seguiría, poco después, el 25 de abril de 2006, otro acuerdo entre la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura y las organizaciones de la enseñanza «para la mejora de la calidad en la educación del siglo XXI». El hecho de que estos acuerdos fueran suscritos no solo por actores sociales, sino también por actores políticos, indica que el *consenso político*, siempre difícil, no es imposible si bien hay que señalar que- entre los actores políticos no estaba la oposición.

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, lo que concuerda mal con problemas de la vida pública que urgen un comportamiento político más exigente. Son problemas que uno de los politólogos más influyentes del pasado siglo, David Easton, consideró que necesitaban un apoyo político explícito (*political support*). De este modo, estableció 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, abundaría en esa misma dirección, retomando el concepto, y relacionando 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 aparece en el 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, necesitadas de un apoyo positivo al sistema, con independencia de los gobiernos que las diseñen, desarrollen o asuman.

¿Cómo se han de 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, en las que se disfruta de un nivel de bienestar alto, el conflicto no desaparece, ya 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). Hay que poner de manifiesto no sólo, por tanto, los valores e intereses que dividen, sino 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, aún consensuando las reformas y las leyes que las impulsan, aplicarán sus políticas poniendo 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, mientras que la derecha política pretenderá salvaguardar los derechos constitucionales derivados del principio de libertad, 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.

Sin embargo, y a pesar del clima existente y ya indicado, la LOE no pudo ser objeto de un *consenso político*. Con todo, lo importante 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 la 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 para analizar la LOE. Como hemos 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 el *consenso político*. Sin embargo, también por vez primera, el Gobierno negoció con importantes organizaciones de la comunidad escolar, especialmente CCOO, FERE y FETE, diversas modificaciones al proyecto presentado en el Congreso, al igual que el Ministerio de Educación negoció sustanciales acuerdos sobre el profesorado de la enseñanza pública y concertada con los sindicatos y asociaciones docentes, sentando un precedente que habrá que tener en cuenta para el futuro. Esperemos, pues, que la LOE sea un paso positivo en el largo camino hacia un pacto de Estado en 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.
- Declaración conjunta a favor de la educación* (1997). Madrid: Fundación Encuentro.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (1978), 106.
- (1980), I Legislatura, 69 (sesión plenaria de 4 de marzo).
- (1983), II Legislatura, 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.

- HERRERO DE MIÑÓN, M. (1979). Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 9, 73-97.
- LAWTON, D. (1994). *Education and Politics in the 1990s. Conflict or Consensus?* London-Washington D. C.:The Falmer Press.
- MAYORDOMO, A. (2002). La transición a la democracia: educación y desarrollo político. *Historia de la Educación. Revista interuniversitaria*, 21, 19-47.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2004). *Una educación de calidad para todos y entre todos*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MORLINO, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos: instrumentos de análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ORTEGA Y GASSET, J. M. (1983). *Obras completas*. Madrid: Alianza Editorial/Revista de Occidente, vol. VI.
- 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.
- PUELLES BENÍTEZ, M. DE (2002). El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual. *Historia de la Educación. Revista interuniversitaria*, 21, 49-66.
- (2006a). ¿Por qué no fue posible el pacto educativo?, en *Organización y Gestión Educativa*, 6, 18-21.
- (2006b). *Problemas actuales de política educativa*. Madrid: Morata
- (2007). *Política y educación en la España contemporánea*. (2ª ed.). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- 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.
- 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 Edición a Distancia.
- VIÑAO, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid: Morata.