

## EL PACTO EDUCATIVO DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: UNA HISTORIA INTERMINABLE

Antonio Viñao  
*Universidad de Murcia*

Fecha de recepción y de aceptación: 7 de septiembre del 2020, 23 de noviembre del 2020

**Resumen:** En este artículo se lleva a cabo un análisis de los diversos intentos, formalizados o fracasados, de llegar a un acuerdo o pacto educativo desde la Constitución de 1978. Tras una breve introducción sobre los conceptos básicos a utilizar y los distintos tipos de pacto posibles, se analizan sucesivamente los precedentes (pactos de la Moncloa de 1977 y Constitución de 1978), las tres primeras rupturas o interpretaciones no consensuadas del pacto constitucional (1979, 1980 y 1985) y los cinco intentos frustrados de pactos sociales o políticos sobre educación que han tenido lugar (1997, 2004-2005, 2004-2006, 2009-2010 y 2017-2018). El texto finaliza con una serie de lecciones-conclusiones de esta historia, así como de propuestas para salir del impasse.

**Palabras clave:** Constitución de 1978. Pacto educativo. Política educativa.

**Abstract:** This article analyzes the various attempts, formalized or unsuccessful, to reach an educational agreement or pact since the 1978 Constitution. After a brief introduction on the basic concepts to be used and the different types of pact possible, the precedents (1977 Moncloa pacts and 1978 Constitution), and the first three breaks or non-consensual interpretations of the constitutional pact (1979, 1980 and 1985), the text tackles the five unsuccessful social or political pacts on education that have been subsequently taken placed (1997, 2004-2005, 2004-2006, 2009-2010 and 2017-2018). The paper ends with a series of lessons-conclusions from this story, as well as proposals to get out of the impasse.

**Keywords:** Constitution of 1978. Educational pact. Education policy.

Pocas demandas tienen desde hace décadas tan amplio consenso en la sociedad española como la de un pacto educativo que acabe con la sucesión de leyes, reformas e intentos de reforma fracasados —superan la docena, si incluimos todos los niveles y modalidades de enseñanza— que se han promulgado o producido en España desde la aprobación de la Constitución de 1978. La demanda procede por lo general del profesorado y de las familias —asociaciones de padres y madres del alumnado—, pero también del mundo empresarial, de los sindicatos y de los creadores de opinión pública desde los medios de comunicación. Siendo esto así, no es extraño que no figure en los programas electorales de los partidos políticos o en las declaraciones de sus líderes el compromiso, si se accede al poder, de llegar a un pacto en educación. ¿Quién, ante la pregunta de si está o no a favor del mismo responderá negativamente? Nadie se opone. Su necesidad y urgencia constituye ya un auténtico clamor social. Incluso, para más de uno, será el bálsamo de fierabrás que, una vez aplicado, resolverá todos los males y deficiencias que aquejan al sistema educativo español llevándonos, de una vez por todas, a los primeros lugares en los rankings internacionales. O al menos, para otros —desde una perspectiva reflexiva y bien argumentada—, dicho pacto podría contribuir a reducir los costes de todo tipo y consecuencias negativas que su ausencia tiene tanto para las elevadas tasas de abandono temprano y repetición de nuestro sistema educativo como sobre el aprendizaje de las competencias clave (Gortázar y Moreno, 2017).

¿Cómo es, sin embargo, que dicho pacto no se produce ni se concreta? ¿cómo se explica que hayan fracasado todos los intentos por llegar a un acuerdo en este punto? Las líneas que siguen constituyen una tentativa de explicación de este paradójico hecho a partir del análisis de los sucesivos y fracasados intentos, cinco hasta el momento, de llegar a un pacto o acuerdo educativo desde la Constitución de 1978. Ello no excluye otras explicaciones desde otros enfoques asimismo válidos y, por tanto, complementarios; por ejemplo, desde enfoques sociopolíticos como el de Martín Criado (2017).

Dicho análisis requiere, para ser entendido y contextualizado, una serie de precisiones conceptuales y clarificaciones previas sobre: a) tres términos de utilización en ocasiones confusa: consenso, disenso y conflicto; b) los tipos de pacto en general y, en particular, en educación; y c) los supuesto o reales acuerdos educativos alcanzados en los llamados Pactos de la Moncloa de 1977 y en la Constitución de 1978.

## 1. TRES CONCEPTOS BÁSICOS: CONSENSO, DISENSO, CONFLICTO

Suele afirmarse que en tal o cual momento o situación hubo consenso, disenso o conflicto entre las diversas partes afectadas por un tema o cuestión. Conviene clarificar el significado de tales términos, y el de sus sinónimos y antónimos, para saber de lo que estamos hablando cuando los utilizamos, así como tener siempre en mente que lo usual es que convivan en el tiempo y vayan evolucionando gradualmente de una situación a otra.

El consenso implica acuerdo, conformidad o consentimiento entre todos los miembros de un grupo o grupos en relación con un asunto o tema. Si no son todos, entonces podemos hablar de consenso mayoritario, con minorías discrepantes. Tanto si es total como mayoritario, pero sobre todo cuando es total, puede incluso no requerir un pacto formal, escrito, que refleje los puntos o aspectos en los que se está de acuerdo. Simplemente, se da por supuesto, por unos y otros, que se actuará de conformidad con ellos.

El disenso se produce cuando hay desacuerdo. Implica, en sus diversos grados y formas, desavenencia o disentimiento, controversia, discusión o incluso disputa. En suma, una situación en la que dos o más personas adoptan posturas distintas en relación con un determinado tema. A diferencia del supuesto anterior, es en tales casos cuando sí es necesario llegar a un acuerdo o pacto escrito, con el

compromiso por parte de los firmantes de cumplir lo estipulado, si es que se pretende una acción común y consensuada.

Desde la teoría del conflicto social, este puede ser definido como una situación en que dos o más individuos o grupos con intereses contrapuestos entran en confrontación, oposición o emprenden acciones mutuamente antagonistas, con el objetivo de neutralizar, dañar o eliminar a la parte rival y alcanzar de este modo sus pretensiones. Suele implicar, según su alcance, pugna, lucha, colisión, combate o incluso guerra, aunque sea solo en sentido figurado —la expresión ‘guerra escolar’ se ha utilizado en muchos casos—. A esta caracterización le falta un elemento: el temporal, recogido en el *Diccionario de uso del español* de María Moliner: el de su permanencia o prolongación en el tiempo. Un elemento clave para entender y explicar el caso español en materia de educación —y en otras—. En efecto, en caso de conflicto prolongado en el tiempo, el pacto es imposible o se pactará en falso si es que se produce, aunque sea por escrito y con la firma de quienes se comprometen a respetarlo.

Dos observaciones más: el disenso y el conflicto, como el consenso, forman parte de la vida social. Sin embargo, potencialmente, y en principio, las sociedades más conflictivas lo serán aquellas de mayor heterogeneidad social cuando dicha heterogeneidad produzca desigualdades y discriminaciones sociales y culturales en función del sexo, la edad, la clase social, la religión, la lengua u otras condiciones personales. Digo en principio, porque dichas desigualdades y discriminaciones pueden ser acalladas e incluso aceptadas como ‘naturales’ no ya por quienes resultan favorecidos por ellas, sino por quienes las padecen.

## 2. TIPOS DE PACTOS O ACUERDOS

No hay un tipo único de pacto o acuerdo. Al contrario, en función del criterio taxonómico elegido caben diversos tipos. De ahí que sea necesario elaborar una tipología clasificatoria que clarifique dicha diversidad.

En primer lugar, los pactos pueden ser formales, reflejados en un documento escrito que suscriben quienes los acuerdan y se obligan a cumplirlos, o reales —escritos o no—, por efectivamente cumplidos según el juicio de quienes los suscribieron. En otras palabras, cabe que determinados pactos escritos no sean cumplidos por alguna o todas las partes que los suscriben —por ejemplo, los Pactos de la Moncloa de 1977—, o que se considere, por alguna de ellas, que la interpretación y aplicación que la otra u otras partes hacen de los mismos supone su ruptura o incumplimiento —por ejemplo, la Constitución de 1978 o los Acuerdos entre los Estados español y del Vaticano sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 1979—.

Por su alcance, los acuerdos pueden ser totales o parciales según que abarquen, o no, todos los aspectos normalmente relevantes o a regular de un ámbito determinado, en este caso, de la educación. Se trata, como veremos, de una distinción fundamental que facilita el que, ante la imposibilidad de llegar a un pacto total, este se restrinja al menos a aquellos aspectos en los que existe un consenso previo o, en caso de disenso, se puede llegar a acuerdos concretos por no afectar a aquellas cuestiones en las que las diferencias existentes entran más en la categoría del conflicto que en la del disenso.

Así mismo, en función del contenido que se acuerda (Sartori, 1987: 122), el pacto puede calificarse como: a) procedimental, cuando versa sobre las reglas de juego, protocolos de comunicación o fórmulas para evitar conflictos, malentendidos o tensiones; b) básico, si se refiere al mínimo de valores o principios comunes a compartir; y c) de gobierno, si incluye medidas y políticas específicas, en este caso educativas, a llevar a cabo desde los poderes públicos.

Por último, y en este caso en relación con la política educativa y en función de los agentes, organis-

mos y actores implicados, importa distinguir, en el caso español, dos tipos de pactos educativos.

Uno sería el pacto social suscrito fundamentalmente por asociaciones de padres y madres, representantes del profesorado y del alumnado, sindicatos y mundo educativo empresarial. El lugar institucional en el que debería materializarse dicho pacto sería el Consejo Escolar del Estado, como ya sucedió con el fracasado intento de 2004-2005, aunque también cabe la posibilidad de que sea promovido desde el sector privado tal y como se llevó a cabo, esta vez con éxito, con la Declaración conjunta de 1977 auspiciada desde la Fundación Encuentro

El otro sería de índole política: debe acordarse en organismos o instituciones políticas cuyos miembros pertenecen o han sido nombrados por algunos de los partidos políticos existentes. Dichas instituciones serían el Parlamento y la Conferencia sectorial de Educación, un organismo, por cierto, devaluado y escasamente eficaz y tecnificado en comparación con otros similares de aquellos países, como Alemania, con una estructura política federal. Su contenido versaría tanto sobre la aprobación de una ley orgánica de la educación como sobre el reparto competencial —y de cooperación, colaboración y corrección de las desigualdades territoriales— en materia de educación entre los distintos poderes públicos que conforman el Estado: gobierno central, comunidades autónomas, provincias y municipios.

### **3. LOS PRECEDENTES Y EL INICIO: LOS PACTOS DE LA MONCLOA DE 1977 Y LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

Tanto los pactos de la Moncloa de 1977 como la Constitución de 1978 suelen ponerse como ejemplos —sobre todo en estos tiempos de pandemia vírica— de consenso y acuerdo a seguir. Pero, ¿de qué tipo de pactos estamos hablando? ¿cuáles fueron sus resultados y, por tanto, hasta qué punto pueden servir de ejemplo, por lo que a la educación se refiere?

En primer lugar, no estamos ante unos pactos limitados al ámbito de la educación. Eso tiene su importancia. Por otra parte, el tema educativo tuvo una relevancia o presencia mínima en los pactos de 1977. No así en la Constitución de 1978.

Resumamos: los objetivos de los pactos de la Moncloa de 1977 fueron de índole social y económica, aunque en último término se vieran como una condición sine qua non o previa para cualquier posterior pacto político. En ellos, y en plena crisis económica internacional, la clase trabajadora, los sindicatos y los partidos de izquierda aceptaron, entre otros aspectos, una contención salarial, acordándose, como contraprestación, una serie de medidas sociales entre las que figuraban: a) la expansión de la red pública de centros docentes, sobre todo en la educación infantil; b) un estatuto de centros docentes que regulara las subvenciones a la enseñanza privada a cambio de una serie de exigencias o requisitos; y c) la mejora de la calidad del sistema educativo. Estamos, pues, ante un pacto más amplio en el que la educación era solo una pieza más en el proceso de negociación. Y ante un acuerdo formal, escrito, en gran parte incumplido —por tanto, no real— por el gobierno en lo que a la educación se refiere: de los tres puntos indicados solo se llevó a cabo el relativo a la creación de centros públicos, en especial en la educación infantil. Los otros dos tendrían que esperar varios años, y se desarrollarían en el marco de políticas muy diferentes acerca de las mencionadas exigencias y de lo que se entiende por calidad.

¿Existió realmente un consenso en educación en la elaboración y aprobación de la Constitución de 1978? Desisto, en este texto, de resumir lo conflictivo que resultó llegar a la redacción final del artículo 27 dedicado, sobre todo, al derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Es algo ya sabido y estudiado. Está todo dicho o casi dicho. En este momento solo interesa destacar tres aspectos.

El primero, es que nos hallamos ante un pacto formal, escrito, constituido por la mera yuxtaposición de dos modelos educativos incompatibles entre sí: uno basado en el pluralismo intercentros y otro en el pluralismo intracentros. Dos modelos que, sin llegar a posiciones extremas, se han intentado desarrollar siempre —no podía ser de otro modo— poniendo el acento en uno a costa del otro, lo que ha dado lugar a interpretaciones contrapuestas, incluso en el ámbito doctrinal y jurisprudencial hasta el punto de constituir actualmente este tema, el de su interpretación, uno de los aspectos más de la llamada ‘guerra judicial’ a que ha dado origen la politización de la justicia y la correlativa judicialización de la política. Cada ley educativa ha originado demandas judiciales y recursos de inconstitucionalidad cuyas resoluciones bien, por lo general, se inclinan por interpretaciones que, como se ha dicho, ponen el acento en un modelo en detrimento del otro, bien intentan, con mayor o peor fortuna, la cuadratura del círculo educativo-constitucional. De ahí la intensa labor de orfebrería jurídica o encaje de bolillos del Tribunal Constitucional (TC) para interpretar los derechos y libertades educativas de manera que puedan satisfacerse sin conculcarse entre sí.

El segundo aspecto a señalar, como consecuencia del anterior, es que el pacto o acuerdo alcanzado no ha producido estabilidad legislativa, más bien al contrario. Algo más de una docena de leyes orgánicas y proyectos de ley frustrados, recursos judiciales de todo tipo, acuerdos de derogación inmediatos adoptados por los partidos que no las aprobaron, aplicaciones boicoteadas desde las comunidades autónomas y municipios gobernados por dichos partidos, etc., así lo testifican. Difícilmente, contra lo que suele mantenerse, podemos hablar de consenso o pacto real. Incluso se si tiene en cuenta que, con su aprobación, la izquierda política renunció al modelo de educación —escuela pública unificada y laica— que figuraba, desde que fue elaborado, en su programa político electoral. Más bien nos hallamos ante un consenso o pacto procedimental —un marco o reglas de juego a desarrollar en un sentido u otro según quien gobierne—, pero no político y, en el fondo, tampoco básico. Quizás sí formalmente, pero no en el fondo ya que ambos modelos responden a dos concepciones de la democracia, y del papel en la misma de los poderes públicos, incompatibles entre sí. De ahí que en los últimos años hayan surgido voces pidiendo la reforma del artículo 27 de la Constitución, sobre todo desde la izquierda política.

#### **4. TRES PRIMERAS RUPTURAS O INTERPRETACIONES NO CONSENSUADAS DE LA CONSTITUCIÓN**

La primera ruptura o interpretación no consensuada de ese supuesto pacto educativo constitucional se estaba gestando, paradójicamente, mientras se debatía y aprobaba la Constitución. Nos referimos a los Acuerdos sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979 con el Estado del Vaticano, ratificados por el Estado español el 4 de diciembre de dicho año. Unos acuerdos, a cuya ratificación se opusieron en el Parlamento los partidos socialista y comunista, que, entre otros aspectos de dudosa constitucionalidad, establecía la obligación de introducir la enseñanza de la Religión católica en todos los niveles educativos, con carácter voluntario, “en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales” (arts. II y IV). Un tema, este último, de constante disenso o discrepancia en las posteriores leyes educativas cuya diferente interpretación y regulación —incluso existencia— sigue impidiendo hoy un pacto educativo.

La segunda ruptura o interpretación no consensuada del pacto constitucional vino de la mano del Estatuto de Centros Docentes (LOECE) de 19 de junio de 1980, aprobado con el compromiso por parte del Partido Socialista de derrogarlo en cuanto llegara al poder. El Estatuto ponía el acento en la libertad de creación de centros, el derecho del titular a imponer un ideario educativo y el derecho de los padres a que sus hijos reciban una educación acorde con sus convicciones morales y religiosas. Se-

guía manteniendo el sistema de subvenciones a los centros privados, implantados tras la Ley General de Educación de 1970 y dejaba la puerta abierta al establecimiento del sistema de cheques o bonos escolares. Como el mismo ministro de Educación, Otero Novas (2015: 253-254), diría en sus memorias políticas, cuando dejó el ministerio en septiembre de 1980 ya estaba todo preparado para implantar dicho sistema a título experimental en la provincia de Logroño.

El recurso de inconstitucionalidad presentado por el Partido Socialista (PSOE) contra dicho Estatuto daría origen a la primera de las sentencias del TC, de 13 de febrero de 1981, intentando dar forma a una interpretación de la Constitución, en relación con el tema educativo, que, como quedó dicho, hiciera compatible lo incompatible o, al menos, que marcara los límites insalvables —‘líneas rojas’ diríamos hoy— de cualquier versión legal de lo establecido en la Carta Magna en materia de enseñanza.

La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 3 de julio de 1985 constituiría la versión del gobierno socialista del pacto educativo constitucional. Una versión que ponía el acento en el fortalecimiento de la participación de los padres y madres, el profesorado y el alumnado en la gestión de los centros docentes a través de los consejos escolares y la sustitución de las subvenciones a los centros privados por la fórmula de los conciertos con una serie de contrapartidas o exigencias. Recurrida de inmediato por el Partido Popular (PP). daría origen a una segunda sentencia del TC, de 27 de junio de dicho año, que intentaba de nuevo sentar los principios básicos con arreglo a los cuales interpretar la regulación constitucional de la educación.

La LODE ha sido la ley orgánica de educación de más larga vigencia de todas las aprobadas tras la Constitución de 1978. Su aplicación y dicha vigencia resultan paradójicas. Su formulación, debate y aprobación fueron objeto, desde el sector eclesiástico-empresarial, el catolicismo conservador y la derecha política, de una clara y decidida oposición, por no decir enfrentamiento. En palabras de José María Maravall, el enfrentamiento “más terrible fue el que hubo [siendo ministro] con la Iglesia. No imaginaba que iba a llegar a extremos personales tan inapropiados para esa institución” (Cruz, 2013).

Basta resumir lo esencial de lo dicho en tres de las hojas por las que la Confederación Católica de Padres de Enseñanza, Acción familiar y la Coordinadora pro libertad de enseñanza convocaban las dos grandes manifestaciones contra la aprobación de dicha ley que tuvieron lugar en 1983 y 1984, para tomar conciencia de los argumentos manejados y del modelo educativo que se consideraba en peligro por la LODE. Tal y como estaba proyectada, se decía, no era una ley “de todos y para todos los españoles”, imponía el modelo de la “escuela única” y constituía un peligro para los derechos constitucionales a una libertad de enseñanza que llevara aparejada el establecimiento de un ideario propio por los centros docentes, la libre elección de centro y el derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral acorde con sus convicciones. Solo educando “en libertad” y de acuerdo con estos derechos, tendríamos, se mantenía, un “pueblo libre” formado por “ciudadanos preparados y libres”. Por tanto, sí al “pacto escolar”, pero siempre y cuando reconociera “la libertad de enseñanza” entendida del modo indicado.

La LODE fue recurrida ante el TC y aprobada con modificaciones mínimas. Sin embargo, como se ha dicho, ha sido la ley educativa de más larga vigencia. ¿Cómo explicar este hecho? ¿Cómo explicar que quienes en su día se manifestaran contra ella, con los argumentos expuestos, años más tarde no tuvieran problema alguno para manifestarse de nuevo en defensa de los conciertos? La causa de que la LODE haya sido plenamente aceptada por quienes se opusieron al establecimiento de los conciertos, que era el principal motivo de sus protestas, solo tiene una explicación. No se han aplicado realmente aquellas exigencias —no cobro de cuotas a las familias; no selección del alumnado y posible distribución del mismo por la administración; voluntariedad de toda práctica confesional; respeto a la libertad de conciencia del profesorado y del alumnado— que despertaban mayores recelos. Es más, los concier-

tos, tal y como se han venido generalizando y aplicando han contribuido a consolidar, extender y potenciar la enseñanza privada con total apoyo por parte de los poderes públicos. Nadie hoy en el sector privado y católico-conservado, se opone a los conciertos, salvo quienes, en el ámbito doctrinal y más teórico que pragmático, propugnan su sustitución por fórmulas privatizadoras tales como el cheque escolar o las exenciones fiscales por el valor del puesto escolar. Nada tiene de extraño, por ello, que en recientes entrevistas o declaraciones de quienes desde el Ministerio de Educación o el PSOE tuvieron la responsabilidad de elaborar y sacar adelante la LODE se haya reconocido que se pecó de ingenuidad, y que hoy, teniendo en cuenta lo sucedido después, no harían lo que hicieron. No aclaran qué harían, pero si tienen claro que no supieron ver la posibilidad, pese a las advertencias —que las hubo—, de que la fórmula de los conciertos iba evolucionar como evolucionó. Como decía José María Maravall en una entrevista concedida a Anna Flotats (2013), “lo que más lamento echando la vista atrás y recordando la aprobación de la LODE, es que en aquel momento no me podía imaginar que una ley orgánica de obligado cumplimiento en toda España llegase a ser vulnerada hasta tal punto por comunidades autónomas ni que el Gobierno central se fuera a encontrar sin instrumentos o sin voluntad para impedir esas infracciones”.

## 5. CINCO INTENTOS DE PACTO FRUSTRADOS (1977-2018)

Los cambios de orientación en la política educativa de los gobiernos socialistas a partir de 1988 originarían dos nuevas leyes orgánicas educativas, la de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 3 de octubre de 1990 y la de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCE) de 20 de noviembre de 1995. Por su parte, el acceso al poder político central por el PP en 1996, la posterior obtención de la mayoría absoluta por este partido en las elecciones generales de 2000, y los cambios político-electorales acaecidos en el presente siglo —elecciones de 2004 ganadas por el PSOE y 2011 por el PP— abrieron el camino a una sucesión de leyes orgánicas educativas: de la Calidad de la Educación (LOCE) de 19 de diciembre de 2002, de la Educación (LOE) de 3 de mayo de 2006, y para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 9 de diciembre de 2013. Cada una de estas leyes, y de algún intento de reforma frustrado, provocaría de inmediato la reacción contraria —en los medios de comunicación afines o mediante manifestaciones y declaraciones públicas, recursos judiciales de toda índole, boicoteos legales o aplicaciones desvirtuadas desde las comunidades autónomas gobernadas por otros partidos, etc.— de quienes —partidos políticos, asociaciones de padres y madres, sindicatos y asociaciones del profesorado, representantes del mundo empresarial educativo— entendían que el proyecto de ley o la ley aprobada vulneraba su interpretación del marco educativo constitucional. Un pacto formal, escrito, que no real, como se dijo, en el cabían interpretaciones y políticas muy contrapuestas pese a las diversas sentencias del TC que habían intentado, con mejor o peor fortuna, establecer los límites, por uno y otro lado, de lo acordado en dicho pacto.

Estos sucesivos cambios legales, disensos, conflictos, confrontaciones y enfrentamientos han dado lugar, desde el acceso del PP al poder en 1996 y hasta ahora, a cinco intentos de distinto signo en 1997, 2004-2005 (dos), 2009-2011 y 2017-2018, todos frustrados, de alcanzar un pacto o acuerdo en educación que evitara los vaivenes legislativos. Hagamos una apretada síntesis de cada uno de ellos.

### 5.1. La declaración conjunta de 1997

El 17 de septiembre de 1997 nueve organizaciones del mundo de la educación de uno y otro signo ideológico —procedentes de todo el espectro sindical y asociativo del profesorado, del alumnado, de los padres y madres y de la enseñanza privada—, con la adhesión de diversas personas y entidades de

dicho ámbito, suscribieron en Madrid la *Declaración conjunta en favor de la educación*. El documento, auspiciado por la Fundación Encuentro y, desde ella, por el jesuita José María Martín Patiño, constituye un buen ejemplo de pacto formal-escrito y social promovido por una asociación privada. De lo que se trataba era de ofrecer al gobierno, en este caso del PP, un pacto social que los partidos políticos no pudieran rechazar. La sociedad civil, por decirlo así, se adelantaba a los partidos, en especial al gobierno, y les facilitaba la tarea de llegar a un acuerdo en materia de educación. El pacto estaba firmado y formalizado. Solo había que darle forma legal y aplicarlo. Nada de esto sucedería. Entregada la *Declaración* a la ministra de Educación, Esperanza Aguirre, por una representación de los firmantes, la ministra no les haría el menor caso. El documento sería archivado, por no decir despreciado, sin consecuencia alguna. Los planes de quien solo llevaba un año al frente del ministerio eran otros. Baste con un solo ejemplo: en la *Declaración* se acordaba que el porcentaje del gasto público en educación, en relación con el PIB, se elevara al 6% desde el 4.7% en que se hallaba en los años 1995-1996. Al final del mandato de Esperanza Aguirre como ministra, en 1999, dicho porcentaje sería del 4.4%. Los niveles de 1995-1996 no se alcanzarían hasta 2008 con el PSOE en el poder.

### **5.2. El intento de pacto social-institucional promovido en el Consejo Escolar del Estado (2004-2005)**

Pocos años después, en 2004-2005, análoga dificultad se presentó en el segundo intento por alcanzar un acuerdo social sobre la educación, fruto, en este caso, de una iniciativa surgida en el seno del Consejo Escolar del Estado cuando el Ministerio de Educación, esta vez en manos de un gobierno socialista, lanzó el documento titulado *Una educación de calidad para todos y entre todos*, que precedió a la LOE de 2006.

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), para llegar a un acuerdo, a la hora de firmar el *Pacto social por la educación*, las dos organizaciones nacionales de padres y madres de alumnos rechazaron suscribirlo. En palabras de Manuel de Puelles (2006: 19), protagonista directo de este intento, por su condición de Vicepresidente del Consejo Escolar del Estado, “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”.

### **5.3. El intento de pacto, de iniciativa política, con motivo de la elaboración y aprobación de la LOE (2004-2006)**

Quizás extrañe que no se diga nada sobre el proceso de negociación que debió existir en el proceso de debate y aprobación de la LOECE de 2002. No parece que lo hubiera, y si lo hubo no debió tener la intensidad que tendría con la LOE de 2006. En palabras del que fuera Secretario de Estado de Educación y Universidades entre 2000 y 2004:

en aquel momento el PSOE, al inicio de la legislatura, anunció oficialmente que solo llegaría a pactos en materia de terrorismo y de justicia, como así ocurrió, dejando todas las demás cuestiones, entre ellas la educación, como materia para la oposición política, lo que sucedió. Y si la posición oficial tan clara no fuera suficiente, los contactos habidos acreditaron el efectivo cumplimiento de la decisión anunciada, excluyente de cualquier acuerdo. En aquella legislatura fue imposible que hubiera acuerdos porque se



había anunciado la imposibilidad de establecer esos acuerdos. (Iglesias de Ussel, 2017: 18-19).

Con independencia de ello —siempre se culpa a la otra parte del desacuerdo—, no está de más, resumir las causas o razones que impiden llegar a pacto educativo, según el juicio y experiencia de quien fue Secretario de Estado de Educación y Universidades: “La estructura competencial autonómica”, “La cultura política de los actores y de los partidos”, “Las dimensiones personales”, “La disparidad de los modelos educativos existentes entre los dos principales partidos políticos”, “La minusvaloración de la excelencia”, “El bloqueo de los acuerdos parciales”, “La elusión de la dimensión concreta de los problemas”, “La cultura legalista” y “El papel de los medios de comunicación”.

Al mismo tiempo que, tal y como se ha expuesto, desde el Consejo Escolar del Estado se promovía en los años 2004-2005 un pacto de los agentes sociales implicados, desde el Ministerio de Educación, y con el fin de sacar adelante con el máximo de apoyos —siquiera con abstenciones, pero sin votos en contra— el proyecto de lo que después sería la LOE, se estaban llevando a cabo las habituales conversaciones y negociaciones con dichos agentes y con los representantes de los distintos partidos políticos (Tiana: 2016: 85-91). Todo parece indicar que, cuando se había llegado a un acuerdo con la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE) tras la manifestación contra dicho proyecto de ley que tuvo lugar en Madrid el 12 de noviembre de 2005, el desacuerdo con el PP —el único partido que mantuvo su voto negativo en el Parlamento— y la jerarquía eclesiástica persistió en relación sobre todo con a) la interpretación, a su juicio restrictiva, que se hacía de los Acuerdos con el Estado del Vaticano de 1979 sobre la enseñanza de la Religión católica; b) la introducción y el contenido de la nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía y la presencia en la misma de lo que denominaban “ideología de género”; c) el no reconocimiento expreso de la llamada libertad de elección de centro; y d) la exclusión de los conciertos de los centros docentes que optaran por la separación de sexos. Estos serían los temas en los que más se polarizó el disenso entre las dos principales fuerzas políticas.

#### **5.4. El intento de pacto, de iniciativa política, desde ministerio Gabilondo (2009-2011)**

El disenso apareció de nuevo cuando por primera vez en nuestra historia un ministro planteó en 2009, como voluntad del gobierno y casi como cometido principal, por no decir único, de su política, la idea de alcanzar un pacto en educación con la comunidad escolar, los agentes sociales, los partidos políticos y las comunidades autónomas. El ministro Gabilondo mantuvo a lo largo de un año múltiples y numerosos encuentros con todos los actores invitados al pacto, presentando en enero de 2010 un documento con el título de *Propuestas para un pacto social y político de la educación* respondido de inmediato con otro titulado *Propuestas del PP para un pacto por la reforma y mejora de la educación en España*. Pocos meses más tarde, en mayo de dicho año, el PP rehusó la firma de cualquier pacto educativo que no fuera el suyo en un nuevo documento titulado *La posición del Partido Popular en relación al pacto sobre la reforma del modelo educativo*. En él se alegaba que la propuesta del gobierno lo que pretendía era blindar con el pacto educativo un modelo que, a su juicio, había fracasado por completo, lo que, a *sensu contrario*, implicaba apostar por otro distinto. Como en dicho documento se afirmaba: “Estos objetivos [combatir el fracaso escolar y elevar la calidad de la educación] no se pueden alcanzar con meros retoques del modelo educativo vigente en España desde hace más de veinte años. Se necesita una reforma en profundidad del sistema”. No había lugar para posiciones intermedias.

Aunque tras esta respuesta negativa se hallara una convocatoria próxima de elecciones en la que todos los sondeos auguraban, como en efecto sucedió, el triunfo del PP, conviene detenerse en este último documento, tanto en lo que en él se dice, como en lo que no se dice en relación con ese nuevo modelo.

El rechazo del pacto necesitaba ser justificado. Con tal fin, el documento final mencionaba hasta diez puntos que el PP consideraba irrenunciables y que no figuraban en el pacto propiciado por el ministerio. Tres de ellos eran la libertad de elección de centro, la profesionalización de la función directiva y la consideración del profesorado como autoridad pública. La casi totalidad de los puntos restantes se referían a la necesidad de recentralizar aspectos tales como la configuración de la lengua castellana como vehicular en la enseñanza, el currículum —materias comunes—, el sistema de becas, el sistema nacional de evaluación y los cuerpos nacionales del profesorado. Curiosamente, no es posible hallar en dicho documento referencia alguna a aquellos otros aspectos en los que el desacuerdo y enfrentamiento ideológico era total, tal y como se evidenciaría en los debates sobre la LOMCE: a) una interpretación de los Acuerdos con el Vaticano de 1979 en relación con la enseñanza de la Religión católica acorde con la de la jerarquía eclesiástica; b) la supeditación de la política de admisión de alumnos y dotación de plazas escolares a la ‘demanda social’; c) la concesión de conciertos a los centros con separación de sexos; y d) la oposición y supresión de la asignatura de Educación para la Ciudadanía.

### **5.5. Último intento de iniciativa política: la Subcomisión de Educación y deportes del Congreso (2017-2018)**

La aprobación por la LOMCE en diciembre de 2013 fue precedida, en julio de dicho año, por la firma de un acuerdo de los principales grupos de la oposición para derogarla en la próxima legislatura, paralizar su aplicación y elaborar una nueva ley que contara con el máximo apoyo parlamentario y de la comunidad educativa. Mal comienzo para una ley de educación. Tanto es así que preguntado en agosto de 2015 el nuevo ministro de Educación y Cultura del PP, Méndez de Vigo, sobre el por qué no había un pacto educativo, respondió que no lo sabía y que se pondría en contacto con Gabilondo para que le contara por qué no lo había habido la última vez (Álvarez y Bono, 2015). Enconada la polémica en el ámbito social con propuestas tan divergentes como la de los Papeles para un pacto educativo, de José Antonio Marina, Carmen Pellicer y Jesús Manso, de julio de 2016, y las del Manifiesto de marzo de 2017 de los distintos grupos y asociaciones integrantes de la Plataforma Estatal por la Escuela Pública, y en el político, con la aparición de dos nuevos partidos emergentes —Ciudadanos y Podemos—, junto con el fracaso del PSOE para acceder al poder en las elecciones de 2015 y el triunfo del PP en las de 2016, quedó sin efecto el mencionado acuerdo de 2013 para derogar una ley, la LOMCE, vigente en estos momentos en el que un nuevo proyecto de Ley Orgánica de Modificación de la LOE (LOMLOE) se halla pendiente de debate en el Parlamento.

En este nuevo contexto social, y sobre todo político, la propuesta para que la Subcomisión de Educación y Deportes del Congreso previera la comparecencia de diversos agentes y personalidades del mundo de la educación propuestos por los partidos políticos, para que estos últimos acordaran después un Pacto Social y Político por la Educación, solo puede ser considerada hoy una ‘inteligente’ estrategia dilatoria más, por parte del PP, para alargar la vigencia de la LOMCE rectificando algunos pocos de sus puntos polémicos, pero no esenciales. Dichas comparecencias —84 en total— tuvieron lugar, en efecto, entre febrero y septiembre de 2017. Tras ellas, comenzaría la negociación-debate entre los representantes en la Comisión de los diferentes partidos cerrando sus puertas sin haberse llegado a acuerdo alguno, en mayo de 2018, por discrepancias en el tema de la financiación —porcentaje del gasto público en educación— y la ausencia de mayoría para aprobar la prórroga de su actividad. El teatro político había terminado como todo hacía prever desde su comienzo. Podía haberse prescindido de él, pero lo exigía la opinión pública.

## 6. Algunas lecciones-conclusiones

¿Qué nos enseña esta apretada síntesis histórica? En primer lugar, que el pacto, de conseguirse, no supondrá el fin de los conflictos, ni las ideologías enfrentadas dejarán de existir, ni las políticas educativas serán en adelante planas y uniformes. El disenso permanecerá porque constituye la esencia de la vida democrática, porque los diferentes gobiernos centrales, autonómicos y locales, aun consensuando las reformas y las leyes que las impulsan, las interpretarán y aplicarán haciendo más énfasis en unos principios, derechos y libertades que en otros. La izquierda política tenderá a acentuar las exigencias constitucionales derivadas del principio de igualdad y, en especial, del derecho de todos a la educación, mientras que la derecha política tenderá a acentuar los derechos derivados de un principio de libertad circunscrito sobre todo a la libertad de elección de centro y el derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral acorde con sus convicciones. En este contexto, el TC se verá forzado en cada caso a interpretar y resolver cuando una ley o disposición pone el acento en uno de los dos modelos de tal modo o hasta tal punto que invalida o deja sin efecto al otro. Una tarea en la que hasta ahora, sobre todo tras la sentencia de 10 de abril de 2018 desestimando el recurso de constitucionalidad interpuesto por el PSOE contra la LOMCE, el Alto Tribunal se ha inclinado por una interpretación más favorable a las posiciones de la derecha política que a las de la izquierda (Viñao, 2019). En lo sucesivo, será la composición de dicho tribunal la que determine la evolución de la política educativa. Todo indica que se agudizará todavía más, en este ámbito, la judicialización de la política o, si se prefiere, la politización de la justicia.

En segundo lugar, que la posibilidad de llegar a acuerdos en educación depende, en gran medida, de factores tales como: a) que se disponga o no de la mayoría absoluta en el parlamento, o se prevea que en las próximas elecciones se va a disponer o no de dicha mayoría; b) la predisposición o talante más o menos autoritario del partido en el gobierno y del ministro responsable del tema; y c) que dichos acuerdos se inserten o no en otros pactos políticos más amplios, o que el proceso de su negociación coincida o no con otros temas de disenso o conflictivos entre las partes implicadas.

En tercer lugar, las leyes educativas del PSOE fueron votadas con un amplio consenso —prácticamente todo el arco parlamentario votó a favor o se abstuvo, salvo el PP que siempre votó en contra—, mientras que en las de este último partido se produjo el fenómeno inverso. Es decir, las leyes salieron adelante con el voto del partido que sostenía al gobierno, gracias a la mayoría absoluta alcanzada en las urnas y, a veces, con el apoyo de minúsculos grupos parlamentarios, pero, habitualmente, con el voto en contra de todos los demás.

En cuarto lugar, los principales temas o cuestiones de disenso y conflicto, donde parece más difícil alcanzar acuerdos, son la presencia y lugar de la enseñanza de la Religión católica —es decir, la interpretación de los Acuerdos con el Vaticano de 1979—, los requisitos o exigencias a cumplir por los centros concertados para recibir fondos públicos, y, en definitiva, el papel de los poderes públicos en la educación. Un papel que para unos es el de ser garantes y responsables del derecho a una educación de calidad para todos y de un pluralismo intracentros, y, para otros, el de meros supervisores y evaluadores de un cuasi-mercado educativo en el que dichos poderes interfieren, de modo claro y decidido, en el ámbito del currículum y promoviendo una demanda social dirigida hacia unos tipos determinados de educación concertada con el fin de garantizar un sesgado y parcial pluralismo intercentros.

En quinto lugar, parece difícil, en este contexto, que los distintos gobiernos no sean tentados y caigan en las redes de “la irresistible seducción de las leyes” (Puelles, 2016), en la concepción tautológica que nos lleva a creer que son la realidad o que la modifican sin más. Nuestra clase política tendría que vencer esa irresistible seducción y superar la tentación de que la victoria electoral tenga necesariamente que plasmarse en las páginas del Boletín Oficial del Estado con una nueva ley orgánica

de educación, algo que vemos en estos momentos inviable por dos razones. Una pragmática: la utilidad política de tener entretenido al personal y no acometer reformas parciales durante el largo período que transcurre entre que se lanza un proyecto de reforma educativa, su materialización en una ley, su aprobación por el parlamento y su aplicación. Otra ideológica: la Constitución recoge y ampara dos modelos de sistema educativo, con sus distintas versiones y combinaciones, de imposible conciliación e inevitable conflicto.

## 7. Dos posibles salidas al impasse

¿Estamos condenados, como ya predijo Blanco White en 1831, a que “la contienda” que enfrenta “los dos sistemas rivales de educación que existen en este país” continúe “desgraciadamente, por tiempo indefinido”, prosiguiendo así “la tarea de convertir a una mitad de la población en extraña, extranjera y enemiga de la otra”? (Blanco White, 2003: 283). Desde un punto de vista ideológico, parece que sí lo estamos. Desde un punto de vista pragmático, pueden apuntarse dos salidas a este impasse.

Una sería el que dio origen a la Ley Moyano de 1857: aprobar en el Parlamento una ley de bases, con un articulado mínimo —la ley de bases previa a dicha ley constaba solo de tres artículos con catorce bases—, y sin declaraciones de principios o ideológicas, que recoja solo aquellos aspectos en los que, cediendo unos y otros, sería posible llegar a un acuerdo. Por supuesto, somos conscientes que habría de dejar a un lado los temas que hemos calificado como conflictivos.

La segunda salida posible retoma la distinción que al comienzo se hizo entre acuerdos totales y parciales. Parece más fácil, en efecto, llegar a acuerdos parciales sobre temas concretos. El peligro es que versen solo sobre cuestiones no prioritarias. Es decir, una política de pactos parciales tendría que establecer previamente cuáles son aquellos problemas más urgentes sobre los que parece posible llegar a acuerdos. Siquiera a título de ejemplo, mencionamos tres que figuran entre los más considerados como prioritarios por unos y otros:

- La formación del profesorado, en especial, la formación inicial y su selección o sistema de acceso a la docencia y comienzo de la carrera docente. Un aspecto básico del siempre pendiente Estatuto de la Función Docente cuya elaboración y aprobación ya figuraba, como uno de los objetivos a cumplir, en los Pactos de la Moncloa de 1977.
- La autolimitación de los partidos políticos para no imponer al profesorado una determinada concepción, rígida y detallada —o sea, tecnoburocrática y regulada hasta los más pequeños detalles— del currículum (contenidos, metodología, evaluación), con el fin, entre otros aspectos, de aliviar la sobrecarga burocrática que actualmente pesa sobre el profesorado y los centros docentes, en especial en el sector público.
- La aprobación de una serie de medidas específicas dirigidas a mejorar la educación de ese porcentaje ligeramente superior al 25% de menores —una cifra cercana a los dos millones y medio— bajo el umbral de la pobreza que existen en España, según los más recientes informes de organizaciones como UNICEF, Save the Children o Cáritas. No creo que haya nadie, al menos de palabra —otra cosa son los hechos—, que pueda disentir de este objetivo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, P. y Bono, F. (2015). Voy a quedar con Gabilondo por el pacto educativo. *El País*, 9 de agosto de 2015. En: [https://elpais.com/politica/2015/08/08/actualidad/1439052273\\_583818.html](https://elpais.com/politica/2015/08/08/actualidad/1439052273_583818.html) (consultado el 22 de abril de 2018).
- Blanco White, J. Mª (2003). *Sobre educación*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Cruz, J. (2013). José María Maravall: “Me gusta demasiado estar en la oposición”. *El País*, 23 de julio de 2013. En: [https://elpais.com/elpais/2013/07/11/eps/1373545894\\_873805.html](https://elpais.com/elpais/2013/07/11/eps/1373545894_873805.html) (consultado el 18 de abril de 2020).
- Fundación Encuentro (1997). *Declaración conjunta en favor de la educación*. En: [https://www.fund-encuentro.org/fundacion\\_php/declaracion.php](https://www.fund-encuentro.org/fundacion_php/declaracion.php) (consultado el 20 de abril de 2020)
- Flotats, A. (2013). Desmantelar la educación pública nos convertirá en un país bananero. *Público*, 18 de mayo de 2013. En <https://www.publico.es/actualidad/desmantelar-educacion-publica-converтира-pais.html> (consultado el 18 de abril de 2020).
- Gortázar L. y Moreno, J. M. (2017). Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España. *Revista de Educación, Política y Sociedad* 2 (2): 9-37.
- Iglesias de Ussel, J. (2017). La política y las políticas educativas. *Participación Escolar, Segunda Época*, 3 (5): 17-23.
- López Martínez, J. (2010). Un pacto social y político por la Educación. *Avances en Supervisión Educativa* 12. Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/448> (consultado el 15 de abril de 2020).
- Martín Criado, E. (2017). Esperando el pacto por la educación. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 35 (2): 249-264.
- Otero Novas, José Manuel (2015). Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones. Barcelona, *Prensa Ibérica*.
- Tiana, A. (2016). ¿Cómo piensa un académico que se hace una ley y cómo una ley se hace realmente? Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006. *Historia y Memoria de la Educación* 3: 71-97.
- Puelles, M. de (2016). Reflexiones sobre cuarenta años de educación en España o la irresistible seducción de las leyes, *Historia y Memoria de la Educación* 3: 15-44.
- Sartori. G. (1987). Teoría de la democracia. I. *El debate contemporáneo*. Madrid, Alianza.
- Viñao, A. (2020). Educación, jueces y constitución, 1978-2018 (I). La educación separada por sexos. *Historia y Memoria de la Educación* 11: 435-473.