

# EL PACTO ESCOLAR CONSTITUYENTE: GÉNESIS, SIGNIFICACIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

## *The educational constituent agreement: genesis, significance and present position*

Manuel PUELLES BENÍTEZ  
*Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Fecha de aceptación de originales: Febrero de 2003  
Biblid. [0212-0267 (2002) 21; 49-66]

**RESUMEN:** Este trabajo se ocupa del pacto escolar del artículo 27 de la Constitución situándolo en el marco de la transición política, intervalo de tiempo en que se producen grandes cambios y que constituye el contexto propio del consenso constitucional. En este trabajo el consenso en educación aparece como fruto de una dura negociación entre los principios de igualdad y libertad, lo que explica la situación actual, dotada de una gran complejidad.

**PALABRAS CLAVE:** Política de la educación, políticas educativas, consenso político, principios de igualdad y libertad.

**ABSTRACT:** This paper deals with the educational agreement reached on the article 27 of the Constitution in the period of the political transition, a time of deep changes that constituted the context of the constitutional consensus. In this work this consensus is characterised in education as a hard bargain between the principles of equity and freedom, that still presents today a big complexity.

**KEY WORDS:** Politics of education, educational policies, political consensus, equity and freedom principles.

**L**A MUERTE DE FRANCO en noviembre de 1975 puso fin a un régimen político cuya naturaleza, por su amplia duración, presenta aún cierta dificultad en su tipificación. Aunque ahora no nos ocupemos de este problema, sí hay que destacar que hubo, al menos, dos rasgos que permanecieron constantes a lo largo de casi cuarenta años: uno fue la caracterización del franquismo, desde el principio hasta el fin, como un régimen de poder personal, una dictadura basada

no en el consentimiento de los gobernados sino en el triunfo militar obtenido en una guerra civil; la segunda característica que nos interesa subrayar es consecuencia de la primera: el franquismo fue un régimen producido por una cruel, sangrienta y devastadora guerra interior y, por tanto, fruto de la imposición violenta de unos españoles sobre otros. Estas brevísimas consideraciones son importantes porque explican en alto grado una de las particularidades del periodo preconstituyente, esto es, la existencia de una sobrecarga ideológica que se manifestó en todos los ámbitos de la vida española y de la que tuvieron que despojarse las fuerzas políticas para poder dar paso pacíficamente a un cambio de régimen con vocación de permanencia.

### 1. La transición como fenómeno político condicionante

La transición española que transformó un régimen autoritario en otro de carácter democrático sucedió a la de Grecia en 1974 y a la efectuada en Portugal en ese mismo año. Posteriormente se produjeron en América Latina, así como en África (por ejemplo, la Unión Sudafricana) o en Asia (por ejemplo, Filipinas), diversas transiciones del autoritarismo a la democracia, y, finalmente, 1989 nos trajo la espectacular caída del régimen comunista en la Europa del Este y su incorporación a la democracia liberal. Este fenómeno ha dado lugar a una abundante literatura sobre la transición como categoría política y como lugar central de la investigación (actores, estrategias y procesos). Aunque a nosotros no nos interese ahora la educación durante la transición española, un breve análisis de este importante fenómeno político nos ayudará a comprender mejor el alcance y sentido de nuestra transición, auténtico marco condicionante de lo que, en rigor, podemos denominar el pacto escolar constituyente.

Se entiende comúnmente en la literatura politológica que la transición es un término que alude a procesos dinámicos de cambio político, y aunque genéricamente se la defina como el intervalo temporal que se produce entre un régimen político y el que le sucede, existe hoy un acuerdo esencial entre los politólogos para considerar dicho proceso como la formalización de unas nuevas reglas políticas, rectoras del cambio político que conduce de unas bases autoritarias a otras democráticas.

Ahora bien, la experiencia histórica del pasado siglo ha revelado que la adopción de reglas democráticas por los regímenes autoritarios es susceptible de varios caminos alternativos. Desde que Alfred Stepan definiera las ocho vías alternativas que el siglo XX ha sancionado como itinerarios que permitieron el paso de un régimen no democrático a otro dotado de ese carácter, es costumbre incluir a España dentro de los tres tipos de transición que Stepan agrupó bajo el rasgo común de que el «fin de los regímenes autoritarios y el movimiento hacia la redemocratización es comenzado por los mismos que detentan el poder autoritario», esto es, «desde arriba», si bien en unos casos como España la iniciativa la tiene la clase política del régimen, en otros como en Grecia la iniciativa la asumen las Fuerzas Armadas en tanto que elemento principal del *establishment*, y, por último, una tímida transición sería bruscamente acelerada por la declarada hostilidad del Ejército que produce un cambio revolucionario, siendo aquí Portugal el paradigma (Stepan, 1988: 65).

Aun partiendo de que esta clasificación debe ser conceptuada dentro del marco metodológico de los tipos puros weberianos, y aun sabiendo que estas tipologías presentan en la práctica política una mayor complejidad, sin embargo, en mi opinión, no se tiene en cuenta aquí suficientemente lo que podemos denominar la peculiaridad del caso español, motivada no sólo porque el caso griego y portugués obedecen a causas exógenas —derrota militar en Chipre en el primero y golpe de Estado militar en el segundo—, sino porque las causas endógenas que se dan en España son ciertamente peculiares: es probablemente el único supuesto de los estudiados por los politólogos en que, compartiendo con otros casos el hecho de que la transformación se realice por iniciativa de una parte de la clase política del régimen autoritario, ese paso se efectúa, lo que es verdaderamente esencial, de acuerdo con las propias normas emanadas de la legalidad del sistema que se aspira a transformar, lo que sin duda constituye su singularidad (y explica también sus limitaciones posteriores). Por eso, un destacado politólogo italiano ha dicho que «la experiencia española ha ofrecido un prototipo nuevo, previamente no ensayado» (Palma, 1990; cit. Powell, 2001: 185). Por otra parte, este proceso no hubiera sido plenamente posible sin la intervención de la oposición democrática al franquismo y sin la aparición de un instrumento político nuevo, cual fue la concertación, el pacto, la negociación; en definitiva, el consenso.

Es bastante usual entre los autores distinguir en el proceso de la transición varias fases: crisis del régimen autoritario, pugna entre el poder y la oposición, instauración de la democracia y consolidación del proceso (Shaim y Linz, 1995). A los efectos que nos importan, debemos ahora analizar brevemente las dos primeras a fin de llegar, después, a la fase de la instauración de las nuevas instituciones mediante la Constitución de 1978.

Respecto de la crisis del franquismo como régimen político hay varias interpretaciones, aunque todas coinciden en señalar que el asesinato de Carrero Blanco en 1973 reveló de modo inequívoco las dificultades que tendría una salida institucional del régimen, poco después en crisis con la muerte de su fundador en 1975. Se presenta así, durante los últimos años —periodo que ha sido llamado el tardofranquismo—, una gran paradoja: asistimos a las dificultades de un régimen que se muestra incapaz de hacer frente a las consecuencias del cambio económico y social que él mismo había impulsado en los años sesenta. Era evidente durante el tardofranquismo que el cambio económico y social demandaba un cambio político.

Para responder a la necesidad del cambio político, el primer gobierno de la monarquía inició un proceso que, como el propio Arias Navarro definió, significaba el paso a una «democracia a la española», es decir, a una democracia limitada, dirigida prácticamente por la clase política del régimen, dispuesta a crear sus propias reglas de juego y a que se respetaran sus intereses fundamentales, lo que, era obvio, la oposición democrática no podía aceptar. El fracaso de esta opción, que hubiera dado paso a un neofranquismo, dio lugar al gobierno de Adolfo Suárez, entrando de este modo en la segunda fase de la transición, la de pugna entre el gobierno y la oposición.

Como ha sido señalado entre nosotros, la transición desde el autoritarismo a la democracia se produjo en España «no por medio de una ruptura radical con el régimen anterior, ni a través de un proceso de autotransformación por el régimen mismo» (Maravall y Santamaría, 1986: 73). Aunque Suárez tomó la iniciativa que había huido de Arias Navarro, y aunque el éxito de la Ley para la Reforma Política

de 1976 debilitó a la oposición democrática (que hizo campaña a favor de la abstención cuando la participación alcanzó un 78%), pronto se vio que ni el gobierno podía traer él solo la democracia «desde arriba», ni la oposición producir por sí misma la ruptura radical «desde abajo». La respuesta profunda a «por qué no triunfaron durante la transición ni los defensores del continuismo ni los partidarios de la ruptura [...] estriba en que los primeros ignoraron que, aunque los españoles querían paz y orden, también deseaban más libertades y democracia, y los segundos pasaron por alto que, si bien anhelaban democracia y libertades, no podía ser a costa de la paz y el orden» (Powell, 2001: 44). De ahí que entraran en juego dos dinámicas que a la larga serían complementarias: reforma, esto es, negociación y pacto «desde arriba», impulsada por el ala reformista del régimen, y presión y exigencia «desde abajo», de mano de la oposición democrática. La solución fue la reforma o la ruptura pactadas, según se hiciera hincapié en la autolimitación del gobierno respecto de los poderes recibidos del franquismo o en las restricciones de la oposición respecto de las demandas radicales de cambio. Se iniciaba así el largo camino de la transacción o del pacto.

En todo caso, debe huirse de toda interpretación mecanicista, monocausal o determinista, al igual que debe rechazarse toda pretensión de que la transición fue una obra de ingeniería política o de gabinete. La verdad es que la transición se hizo día a día, estuvo a merced de la improvisación en no pocas ocasiones y fue posible gracias sobre todo al esfuerzo continuado de gobierno y oposición. Por otra parte, no se ha insistido bastante en el carácter evolutivo y gradual del proceso:

La polémica reforma-ruptura, que constituirá la base ideológica más constante de estos años, se irá flexibilizando conforme las relaciones Gobierno-Oposición analizan objetivamente una situación que va a exigir, como dato de la realidad de una sociedad compleja, el escalonamiento gradualista de la transición. Es decir, ruptura encubierta y reforma avanzada irán entrelazándose (Morodo, 1993: 159).

Finalmente, es un hecho histórico que la transición se benefició de la confluencia de varios factores positivos que la hicieron posible, pero también lo es que fue una travesía incierta y que tales factores no conducían necesariamente a un final feliz. En otras palabras, no puede subestimarse la existencia de diversos elementos negativos que pusieron en peligro en varios momentos el éxito de la operación.

En síntesis, las causas más relevantes que confluyeron positivamente fueron: en primer lugar, la existencia de un profundo cambio en la sociedad española, producido a partir de los años sesenta como consecuencia de un intenso proceso de desarrollo económico —rápida industrialización, urbanización creciente, fuerte secularización—, proceso hondo que pugnaba con la existencia de una rígida estructura política, incapaz de responder a las exigencias de libertad de una sociedad emergente y distinta; en segundo lugar, la feliz coincidencia de un conjunto de factores políticos: la actitud democrática del nuevo monarca; la aparición de una nueva clase política formada en la oposición clandestina a la dictadura; el recuerdo histórico de la Guerra Civil y de los errores políticos de la II República; la necesidad de conseguir un consenso político en torno a los problemas fundamentales legados por el franquismo; la existencia sociológica en la realidad española de una derecha moderna y una izquierda moderada; el fuerte deseo de la población de acceder pacíficamente a un cambio de régimen; la actitud favorable de la Iglesia a todo este proceso.

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

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

## 2. Las fuerzas políticas y la educación en la etapa preconstituyente

Ya en los primeros meses del posfranquismo se pudo observar la existencia de dos grandes bloques muy definidos: uno, conservador, partidario de reformas políticas de distinta intensidad pero siempre dentro de la legalidad vigente, integrado por Alianza Popular (AP) y Unión de Centro Democrático (UCD); otro, representado por la oposición histórica al franquismo, partidario de la ruptura política y de la implantación *ex novo* de un régimen democrático, formado por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Comunista de España (PCE). Hubo también otras fuerzas políticas que desempeñaron un papel importante en la transición, especialmente los nacionalismos periféricos, pero las limitaciones de espacio nos obligan ahora a prescindir de ellas, aun cuando algunas coadyuvaron de manera significativa a que la obra constituyente llegara felizmente a puerto.

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

Veamos, en primer lugar, la propuesta de la derecha más pura, representada por el partido que fundó Manuel Fraga, partido que trató de reagrupar en su seno al llamado franquismo sociológico. Esta formación apareció tras el verano de 1976, y se constituyó como una coalición de asociaciones políticas nacidas en el tardo-franquismo, a cuyo frente se pusieron figuras muy destacadas del régimen autoritario. Durante la etapa de pugna que analizamos, AP se caracterizó por su oposición a la legalización del Partido Comunista, a que las futuras Cortes fueran constituyentes y a que se repudiara el legado del franquismo. En realidad, el proyecto político de AP se podía considerar como un intento de centrar la reforma frustrada de Arias Navarro, esto es, de imponer a lo más una democracia limitada

o vigilada. En cualquier caso, es claro que AP se situaba a la derecha del bloque conservador, dada su condición de heredera directa del franquismo.

En la citada mesa redonda, AP presentó su programa como una defensa a ultranza de la libertad de enseñanza, entendida al modo tradicional, esto es, como libertad de creación y dirección de centros y como libertad de elección, situando en segundo término la libertad de cátedra y la consideración de la educación como un derecho social. Por otra parte, AP defendió el papel del Estado como ordenador del interés público, como actor sobresaliente que decide el marco general de la educación; defendió también la consideración de la educación como un servicio social que la iniciativa privada prestaba a la sociedad y que, en consecuencia, debía ser subvencionado en igualdad de condiciones que la escuela pública (de ahí que AP hablara del servicio social de la educación). De esta forma, el círculo ideológico se cerraba en sí mismo: las subvenciones aparecían como el soporte real de la libertad de enseñanza, sin que el programa de AP previera contraprestación alguna por parte de los perceptores de la subvención.

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

El PSOE, en 1977, aunque situado radicalmente en la izquierda del espectro político, había comenzado ya una acelerada evolución hacia el centro. Sin embargo, en el XXVII Congreso Federal, celebrado en condiciones de semiclandestinidad en diciembre de 1976, había considerado la posibilidad de una alianza entre socialistas y comunistas a fin de formar un «bloque anticapitalista de clase». En educación, el citado congreso puso el acento en la planificación y gestión democráticas de la educación y, en consecuencia, en la participación de la comunidad escolar, llamada a ocupar un papel importante en su programa. Entre los criterios aprobados en dicho congreso «para la ordenación de la enseñanza en la etapa de transición al

socialismo» se encontraba la escuela pública única —«lo que significa la progresiva desaparición de la enseñanza privada»—, la enseñanza gratuita, la enseñanza laica, el establecimiento de un ciclo único —desde la educación básica hasta el bachillerato y la formación profesional—, el cuerpo único de profesores y la implantación del servicio público de la educación en un sentido estricto y excluyente (Guerra, 1977). Resumiendo, puede decirse que el PSOE concedía primacía absoluta al principio del derecho a la educación, aunque en el bienio 1977-1978 se producirá un giro espectacular en sus posiciones que le conducirá al consenso político y, con ello, a posiciones más moderadas y flexibles.

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

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

Interesa resaltar en esta antítesis que la idea de participación social estaba, por el momento, prevista sólo en uno de los bloques, el de la oposición histórica al franquismo. No deja de ser significativa la reacción del bloque conservador, ya que en tiempos del tardofranquismo la participación social era una demanda creciente. En efecto, recordemos que la Comisión que evaluó la Ley General de Educación en 1976 insistió ya en «las deficiencias que en materia de participación social ha podido observar en las tres fases de la reforma educativa [del 70], es decir, cuando se trataba de opinar sobre el Libro Blanco, en el momento del debate parlamentario en torno al Proyecto y en la posterior fase de aplicación de la Ley» (MEC, 1976: 34). Hay que señalar, por otra parte, que en ninguno de los bloques citados se recogía la preocupación por las relaciones entre el sistema educativo y la formación de ciudadanos, probablemente porque esta etapa preconstituyente

estaba llena de problemas previos altamente importantes que condicionaban cualquier planteamiento sobre las necesidades futuras de un nuevo régimen democrático. En todo caso, las posiciones de ambos bloques estaban muy distantes, como corresponde a una fase de pugna y enfrentamiento, lo que nos ayuda a comprender la complejidad del bienio que condujo a la Constitución y la magnitud de los esfuerzos realizados por todos los que participaron en el consenso constituyente; complejidad y esfuerzos que, en lo que concierne a la educación, se manifestaron plenamente en la gestación del llamado pacto escolar.

### 3. Características del consenso constitucional

Las elecciones generales del día 15 de junio de 1977 abrieron la tercera fase de la transición política, la de instauración de las instituciones democráticas. Fueron unas elecciones fundacionales, como algunos autores las han denominado, no sólo porque la participación (79%) fue incluso superior a la del referéndum sobre la Ley para la Reforma Política, ni porque tan importante participación facilitó el camino para la reunión *de facto* de Cortes constituyentes, sino, sobre todo, porque señalaron de modo evidente que el electorado se inclinaba mayoritariamente hacia el centro político, repudiando la política de bloques y demandando la apertura de una nueva vía, la de los acuerdos entre los principales partidos políticos. Basta mirar el resultado de las elecciones para confirmar este hecho: la extrema izquierda y la extrema derecha quedaron prácticamente fuera del juego político (3,1% y 0,6% respectivamente), la UCD obtuvo el 34,8%, dejando a su derecha a AP con el 8,5%, al mismo tiempo que el PSOE lograba el 29,4%, dejando a su izquierda al PCE con el 9,3%. Es decir, el electorado dividió su voto mayoritariamente entre el centro derecha y el centro izquierda. Por otra parte, si sumáramos los votos del PSOE y los del Partido Socialista Popular de Tierno Galván (4,5%), que concurrió sin alianzas a la elección, veríamos que las posiciones del centro derecha y del centro izquierda resultaban muy equilibradas (34,8% y 33,9% respectivamente). En cierto modo, 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.

Ese espíritu de pacto se reveló claramente a la hora de dar solución a tres grandes problemas que pesaban fuertemente sobre la transición española: la grave situación económica, fruto de la crisis del petróleo de 1973 y de la ausencia de medidas en esos años; la vertebración territorial del Estado, condicionada por las demandas inaplazables de los nacionalismos periféricos, y, finalmente, el problema constituyente, y con él la refundación de un nuevo Estado (empresa tanto más difícil cuanto que no se trataba sólo de la democratización del Estado por medio de la división de poderes clásica, horizontal por tanto, sino también, y al mismo tiempo, de la descentralización del Estado mediante una distribución territorial del poder de carácter vertical).

Aunque obviamente no es el momento de analizar los graves problemas derivados de la crisis económica de 1973 —alta inflación, paro creciente y fuerte déficit exterior—, sí está claro que ni el franquismo en sus últimos años ni la monarquía restaurada en sus primeros momentos estuvieron en condiciones de tomar las duras medidas de ajuste necesarias. Éstas se produjeron una vez comenzada la instauración



democrática. Los llamados Pactos de la Moncloa, firmados en octubre de 1977, fueron el instrumento ideado por el gobierno de Suárez para hacer frente a la difícil situación económica en que se encontraba España en aquellos momentos, abriendo con ello la vía de los consensos. En este caso, el consenso económico y social se negoció entre el gobierno y los partidos de la oposición, llegándose a un acuerdo importante: la oposición aceptó las medidas de saneamiento económico propuestas por el gobierno —especialmente la austeridad salarial— a cambio de unas contraprestaciones de carácter social —políticas de urbanización y fomento de la vivienda, reforma tributaria progresiva, extensión del régimen de la seguridad social y, en lo que nos afecta, un plan extraordinario de construcción de puestos escolares públicos que durante el bienio 1977-1979 supuso una inversión de 40.000 millones de pesetas de la época—. Pero lo que subyacía en los pactos de 1977 era, en primer lugar, la voluntad firme de llegar a acuerdos, lo que facilitaba el camino para el consenso político, y, en segundo lugar pero no de importancia secundaria, la aceptación por la oposición de la economía de mercado.

El restablecimiento de la Generalidad de Cataluña por decreto-ley en 1977, resultado de unas arduas negociaciones con el nacionalismo catalán, fue no sólo una sorpresa para casi toda España, sino también el anuncio público de una voluntad de acuerdo para resolver el viejo problema de la integración de los nacionalismos periféricos mediante un nuevo marco democrático. La aparición de las preautonomías supuso de este modo un paso importante, no tanto por las competencias que efectivamente se traspasaron sino porque predeterminaban el camino a seguir en la futura Constitución. Que en las negociaciones preautonómicas no se llegara a acuerdos sobre un mínimo de traspasos en materia de educación, indicaba también la complejidad de esta cuestión y la problematicidad intrínseca que comportaba, proclamando con ello la necesidad de realizar grandes esfuerzos para llegar en un futuro próximo a un consenso político en educación.

Pero indudablemente la gran concertación fue la Constitución. El hecho de que el partido formado por Suárez desde el gobierno no alcanzara la mayoría absoluta evitó que la UCD sufriera la tentación de imponer a los demás partidos una constitución acorde con sus concepciones ideológicas y con sus intereses, contribuyendo este hecho a la formación del espíritu de consenso constitucional. Como se ha repetido hasta la saciedad, y aunque existan antecedentes remotos de pacto en la Constitución progresista de 1837 y en la conservadora de 1876, la Constitución de 1978 ha sido el primer texto de este carácter logrado con el consenso no sólo de los dos grandes partidos, sino también de los demás partidos minoritarios, incluidos los que representaban a los nacionalismos periféricos (aunque el nacionalismo vasco no votó a favor de la Constitución por el problema de los «derechos históricos», al menos no votó en contra sino que se abstuvo).

El consenso, sin embargo, no fue, como a veces se ha dicho, una fórmula adoptada a priori, un instrumento con el que se contara de antemano, sino que fue un resultado de la consulta electoral de 1977. En cierto modo, el consenso surgió de un doble condicionamiento: de un lado, la incapacidad de cada una de las fuerzas políticas para imponer sus propias concepciones ideológicas; de otro, la necesidad de canalizar las demandas de paz y libertad evidenciadas en las llamadas elecciones fundacionales, o en otros términos, la exigencia popular de armonizar reforma y ruptura mediante un gran acuerdo.

El consenso en democracia significa la posibilidad de compartir varias cosas: valores fundamentales (tales como la libertad y la igualdad), reglas de juego o de procedimiento (cómo va a funcionar el nuevo régimen), y, por último, políticas específicas de gobierno (políticas públicas). En el primer caso, estamos ante un *consenso básico*; en el segundo, ante un *consenso procedimental*; en el tercero, ante un *consenso político* (Sartori, 1988: 122). El consenso que va a operar en las Cortes constituyentes va a alcanzar obviamente a los dos primeros niveles, debiendo incluirse dentro del *consenso básico* el pacto sobre la educación (sin que el texto constitucional impida por la vía de la legislación ordinaria o del acuerdo un *consenso político* sobre determinadas políticas de educación, como analizaremos al final de este trabajo). En cualquier caso, es ésta una distinción, la de Sartori, que me parece clarificadora como instrumento de análisis de una realidad compleja.

No es el momento de relatar el laborioso camino que llevó al consenso sobre los valores y sobre los procedimientos. Baste decir que la UCD era partidaria de un texto constitucional breve que evitara la dificultad de acordar materias tan complejas como las relativas a los derechos y libertades públicas, y que fuera, sobre todo, un texto que garantizara la pervivencia de la institución monárquica. Por el contrario, el PSOE era partidario de un texto largo, dotado de una minuciosa relación de los derechos y libertades a fin de garantizar su ejercicio (el republicanismo, que mantuvo algún tiempo, fue sin embargo más teórico que real). Al final, se impuso la tesis de la oposición, abriéndose las negociaciones sobre múltiples materias, en la que no sólo participaron los partidos citados, sino también AP y PCE, así como los nacionalismos periféricos y otros poderes de hecho, como el Ejército y la Iglesia, con los que se acordaron sus intereses específicos de manera más o menos formal. Como se ha señalado, se consiguió de este modo que «la Constitución de 1978 simboliza[ra] la convivencia y la reconciliación nacional entre las derechas y las izquierdas, entre la iglesia y el anticlericalismo, entre el capitalismo y los movimientos sociales de reforma, y entre el centro y los nacionalismos periféricos» (Pérez Díaz, 1993: 37).

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

#### 4. Complejidad del pacto escolar constituyente

El Congreso de los Diputados, en su sesión plenaria del día 26 de julio de 1977, aprobó la creación de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, en cuyo seno se formó una ponencia el 2 de agosto encargada de redactar un anteproyecto constitucional. Integraban la Ponencia tres diputados por UCD, uno por el PSOE (aunque le correspondían dos puestos en la comisión cedió uno de ellos para que estuvieran representados los nacionalismos periféricos), uno

por AP, uno por el PCE y otro por los nacionalismos vasco y catalán (al recaer esta designación en Miquel Roca, los vascos se sintieron excluidos, lo que no dejó de tener consecuencias posteriores).

En el mes de noviembre de 1977 el trabajo realizado por la Ponencia se filtró a la prensa, dando lugar de ese modo a que el debate se trasladara también a la opinión pública. En este primer documento, conocido como «borrador de Constitución», el artículo dedicado a la educación constaba de seis apartados en los que se afirmaban los siguientes principios: reconocimiento del derecho a la educación, programación general de la enseñanza, enseñanza básica obligatoria y gratuita, reconocimiento de la libertad de enseñanza, afirmación de la competencia de los poderes públicos sobre la educación y ayuda a los centros privados.

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

Tanto en el borrador filtrado a la prensa como en el texto de la Ponencia, el apartado primero de lo que luego sería el artículo 27 recogía solamente uno de los principios básicos de nuestra tradición educativa —«se reconoce el derecho a la educación»—, aunque el apartado cuarto del mismo artículo incluyera el otro principio —«se reconoce la libertad de creación de escuelas»—. El consenso consistió justamente en elevar al primer plano los dos principios, tal y como se plasmó en el texto dictaminado después por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Efectivamente, esta comisión, al formalizar su dictamen, modificaría el apartado primero de la Ponencia en estos términos: «Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza». Por eso se ha podido decir, hablando de las grandes aportaciones del proceso constituyente, que «otra innovación introducida en la Constitución vigente es el hecho de que el artículo 27 ha recogido conjuntamente la libertad de enseñanza y el derecho a la educación, derechos que hasta ahora parecían excluyentes» (Rodríguez Coarasa, 1998: 77).

Resulta obvio que para ello era preciso un auténtico esfuerzo encaminado a conciliar principios hasta entonces interiorizados como opuestos, incluso como 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 este derecho prestacional a todos los ciudadanos, 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, 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.

A esa tradición dual respondían las posiciones de la derecha y de la izquierda, tal y como hemos visto en la fase de pugna de la transición: cada bloque polarizaba su posición en torno a uno de los dos principios de libertad e igualdad, vividos con carácter absoluto y, por tanto, irreconciliables. Detrás de este enfrentamiento había, 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 pasaba de ser un actor puramente subsidiario, y, de otra, una concepción de la educación como un servicio público estricto que, bajo las coordenadas de laicidad y neutralidad ideológica, debía impulsar el Estado mediante la creación de centros públicos «como medio de conseguir y garantizar una formación generalizada» (Cámara, 1988: 2162). Esta tradición histórica de carácter bipolar se encarnaba en las posiciones contrapuestas de la UCD y del 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. Esta antítesis no sólo tenía inevitables consecuencias políticas para la educación, sino que alcanzaba al modelo mismo de educación: mientras en el caso de la UCD se defendía el pluralismo escolar sobre la base de centros y proyectos educativos propios, en su mayor parte de carácter confesional, en el PSOE se luchaba por una escuela pública única, autogestionada y con pluralismo interno.

El *consenso básico* que se alcanzó estribó precisamente en situar ambos principios al mismo nivel y obligarlos a convivir en un plano jurídico y político equiparable, lo que comportaba unas exigencias mínimas a respetar por todos. De hecho, las modificaciones posteriores al informe de la Ponencia no fueron sino un desarrollo de ambos principios, el resultado obligado de la aceptación de las exigencias derivadas de los principios de igualdad y libertad.

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

Pero las coincidencias no pudieron evitar que hubiera que acudir a renunciaciones y cesiones mutuas, sólo que aquí el juego de las cesiones recíprocas fue más complicado. Para garantizar la libertad de enseñanza como un haz de derechos de libertad y la igualdad de enseñanza como un conjunto de derechos prestacionales, los partidos principales tuvieron que hacer importantes y recíprocas concesiones: el sector ideológico de la izquierda política reconoció las consecuencias emanadas del principio de libertad, centradas en la creación de centros privados, mientras que el sector ideológico de la derecha política aceptó las implicaciones mínimas del principio de igualdad, reconociendo especialmente el papel activo del Estado.

El Partido Socialista aceptó el derecho de los padres a elegir para sus hijos la formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones, pero el partido conservador aceptó que la religión, siendo obligatoria para las escuelas, fuera voluntaria para los alumnos. No menor fue la aceptación plena por los socialistas de la libertad de enseñanza, consagrándose en la Constitución un sistema educativo dual, público y privado. No fue sólo una simple aceptación: los socialistas dieron su visto bueno a que los poderes públicos subvencionaran a los centros privados siempre que las condiciones para su financiación se regularan en una ley.

El partido conservador aceptó a cambio dos importantes exigencias del programa político de los socialistas: de un lado, que el derecho a la educación se hiciera efectivo mediante una programación general de la enseñanza, con participación de todos los sectores afectados y mediante la creación de centros públicos, lo que suponía reconocer el papel activo del Estado en la educación; de otro lado, los conservadores aceptaban que la comunidad escolar —padres, alumnos y profesores— interviniera en el control y gestión de todos los centros docentes financiados con fondos públicos, esto es, tanto los del Estado como los privados subvencionados.

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

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

En el primer bloque, Silva Muñoz, en nombre de AP, defendió una enmienda al artículo 27 por entender que la libertad de enseñanza no estaba suficientemente garantizada y que en consecuencia debía modificarse (como no se modificó, AP votó en contra del artículo 27). Buena parte de su intervención estuvo dedicada a la necesidad de reconocer expresamente en la Constitución «el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos», a recortar el ámbito de la participación social de los miembros de la comunidad escolar y a defender que la gratuidad de la enseñanza básica debía tener como destinatarios a los padres y no a los centros docentes, aunque posiblemente la intención última de su intervención radicaba en la necesidad de incorporar al precepto constitucional la financiación de la enseñanza privada en igualdad de condiciones que la enseñanza pública:

[...] la enseñanza no estatal está prestando un servicio reclamado por la sociedad española y no puede ignorarse, y, por tanto, no hay razón válida que impida destinar

fondos públicos a su financiación, lo que debe hacerse sin discriminaciones entre la enseñanza estatal y la no estatal, porque ambas prestan un mismo servicio de interés general y todos los alumnos son ciudadanos (*Diario de Sesiones*, 1978: 4024).

El otro partido integrante del bloque conservador, la UCD, representado por Óscar Alzaga, a la hora de defender la redacción del artículo 27 tal y como se votaba en el pleno, recordará en el turno de explicación de voto que la educación fue en los grandes procesos constituyentes de la segunda posguerra mundial un tema neurálgico, «uno de los temas en que hubo que buscar un compromiso difícil», alejándose para ello los partidos europeos de sus propios programas a fin de conseguir la coincidencia en elementos comunes: «Nosotros hemos hecho lo mismo; hemos intentado alejarnos de lo que era el programa en materia de educación de nuestros respectivos partidos para buscar un precepto de coincidencia». La búsqueda de esa coincidencia la juzgaba así el representante de la UCD: «Nosotros pensamos que el artículo en cuestión satisface, con suficiente holgura, los mínimos de nuestro programa de partido y de nuestras convicciones profundas en materia de enseñanza. Hemos votado un precepto que posibilita la libertad de enseñanza, que es una libertad señera [...], una auténtica libertad de libertades». Ahora bien, y esto tendrá consecuencias que llegan hasta el presente, ello no significaba que la UCD renunciara a las exigencias programáticas de su partido: «Unión de Centro Democrático va a combatir en este Parlamento para que, por vía de legislación ordinaria se cumpla su programa electoral y su programa educativo» (*ibid.*: 4049 y 4050).

En el otro bloque, la explicación de voto refleja actitudes similares. Por el PSOE, Luis Gómez Llorente dirá que el texto del artículo 27 era «el posible en estos momentos», era «el texto que podía encontrar el necesario consenso», el que expresaba el «denominador común» de la mayoría de la Cámara, el que conciliaba el derecho a la educación con la libertad de enseñanza. El diputado del PSOE se hacía de inmediato esta importante pregunta: «¿Qué significa esto? Esto significa, a nuestro juicio, y por ello lo hemos votado, que esta Constitución 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». Aunque el artículo 27 no recogiera «la filosofía socialista de la educación», resaltaba 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» (*ibid.*: 4041 y 4042). Es decir, que el PSOE, al igual que la UCD, rechazaba lo que con Sartori hemos denominado el *consenso político*, el consenso sobre determinadas políticas públicas de educación.

En similar sentido hablaría Solé Tura por el PCE, señalando que la cuestión había sido resuelta con equilibrio y con respeto, dando lugar a «un texto que no satisface plenamente a nadie, pero que tiene ahí su principal valor»: recordando los viejos fantasmas que habían acosado a la educación —clericalismo, centralismo, exclusión de la lengua materna de la escuela, etc.—, señalaba que el artículo 27 «abordado con espíritu de consenso pretende dar una respuesta equilibrada a este cúmulo de problemas, evitando los traumas y evitando la reaparición de los

viejos espectros», añadiendo que había cosas «que nosotros habríamos querido introducir y que no hemos introducido en aras de encontrar el equilibrio» (*ibid.*: 4047 y 4049).

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

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

## 5. ¿Hacia un nuevo pacto escolar?

Veinticinco años después de aprobarse la Constitución de 1978, el consenso habido en educación ha mostrado su plena virtualidad: la temida «guerra escolar», que tanta inestabilidad y esterilidad produjo en el pasado, no ha tenido lugar. La fuerza normativa de la Constitución y la extraordinaria labor interpretativa del Tribunal Constitucional han hecho que las fuerzas políticas se sometan de buen grado a las restricciones propias de un pacto escolar. Sin embargo, la misma historia de estos cinco lustros ha demostrado asimismo las insuficiencias del *consenso básico* en educación. Podríamos decir que el consenso constitucional ha tenido un gran efecto disuasorio, en el sentido de impedir que se pusieran en práctica políticas educativas de carácter sectariamente unilateral, contrarias a los principios básicos que inspiran el artículo 27 o limitadoras del contenido esencial del complejo haz de derechos y libertades que gravitan en torno a la educación, pero en cambio no ha tenido un efecto acumulativo, de refuerzo y lanzamiento de una política de mejora de la educación, como la que exigen los tiempos actuales, apoyada por todas las fuerzas sociales y políticas. El consenso en educación no ha tenido hasta el momento la capacidad de producir un nuevo impulso que permita elevar la calidad de la educación española a las cotas alcanzadas por los sistemas homólogos europeos más desarrollados.

Es cierto que durante todo este tiempo hemos visto políticas educativas de distinto signo, lo que encaja dentro del pacto escolar que fue el artículo 27: la existencia del *consenso básico* no ha significado la expulsión del disenso de la vida pública. Más aún, las diversas interpretaciones que pueden hacerse de los principios de libertad y de igualdad, el distinto énfasis que puede ponerse en uno u otro sentido no sólo justifican el disenso sino que lo convierten en la fuente de la alternativa

democrática. En este sentido, puede decirse que el disenso es una consecuencia de la tensión que siempre habrá a la hora de aplicar políticas basadas en los principios de libertad e igualdad, pudiendo concluir que el *consenso básico* se verá respetado si en esas políticas no se altera el contenido esencial de los derechos de libertad y de igualdad, con independencia de que esas políticas sean más ambiciosas o más generosas en determinados aspectos (o más restrictivas). El disenso significa, pues, legitimidad, y sigue siendo la base de una democracia pluralista.

Ahora bien, el problema aparece cuando se observa que la educación actual, y sobre todo la futura, exige determinadas medidas que necesitan un apoyo amplio y sostenido en el tiempo. Me estoy refiriendo con ello al reto de la calidad, en que se subsume hoy prácticamente todo el problema de la enseñanza. Pocos estarán en desacuerdo con la idea de que necesitamos un sistema educativo de mayor calidad para afrontar las exigencias de este nuevo siglo, caracterizado por la unidad europea, la globalización económica, la revolución tecnológica, la influencia de las comunicaciones y la aparición de un ritmo histórico cada vez más acelerado. Pero el problema reside precisamente en que la calidad de la educación no puede desligarse de las múltiples exigencias de la libertad y de la equidad social que brota de la igualdad. Esto es, hay que lograr una enseñanza moderna, plural, homologable y de calidad para todos, sin sectores de población excluidos o marginados y sin incrementar la desigualdad en educación.

La experiencia española —dos reformas en treinta años y otra en marcha—, así como la visión comparada de la práctica europea, nos indica que hemos entrado de lleno en una política constante de reformas escolares. Pero las reformas de la educación, además de su necesaria concordancia con la llamada cultura escolar, exigen tiempo —de reflexión, de preparación y de aplicación—, lo que significa que deben estar respaldadas por medidas que garanticen su continuidad a medio o largo plazo. Ahora bien, la garantía de la continuidad sólo es posible con un pacto entre las fuerzas sociales que constituyen la comunidad escolar y entre los principales partidos llamados a gobernar (sin olvidar, entre nosotros, a las comunidades autónomas, encargadas de gestionar las reformas). Afrontar, pues, seriamente la reforma de la educación es enfrentar con garantías de acierto un problema más general: el de la gobernabilidad de los sistemas educativos en las democracias pluralistas sometidas a la alternancia política. Y ello sólo es posible si al *consenso básico* del artículo 27 le sumamos lo que Sartori ha llamado el *consenso político*, es decir, el consenso sobre determinadas políticas públicas de educación (ciertamente con ello se reduce el ámbito del disenso, pero obviamente no impide que otras políticas educativas se diferencien por su distinta lectura de la aplicación de los principios de libertad e igualdad).

Ahora bien, posiblemente el *consenso político* no sea hacedero sin la formulación previa de un consenso social, capaz de favorecer un pacto escolar más amplio, de modo que haga posible un acuerdo parlamentario y un acuerdo nacional sobre determinados aspectos. Sobre este particular, tenemos ya un notable precedente: como es sabido, dieciocho organizaciones representativas de la comunidad escolar —asociaciones de padres laicas y confesionales, asociaciones y sindicatos de estudiantes, asociaciones y sindicatos docentes, organizaciones de la enseñanza privada seculares y religiosas—, convocadas por la Fundación Encuentro en 1997, llegaron a un conjunto de acuerdos basado en la convicción común de que determinadas políticas de educación, de gran aliento y ambición, necesitan, primero, un respaldo



social y, luego, un apoyo político. En efecto, como ya dijimos, en una democracia consolidada, en que los gobiernos cambian por mor de la alternancia legítima, las reformas educativas exigidas por los tiempos necesitan, y cada vez lo necesitarán más, amplios plazos de ejecución, garantías de continuidad y recursos seguros que las respalden. Como dice el preámbulo de la *Declaración conjunta en favor de la educación* firmada por esas dieciocho organizaciones en septiembre de 1997, es preciso superar «el riesgo, siempre actual, de sucumbir a la vieja tentación de tejer y destejer según se produzcan los legítimos cambios de gobierno» (Fundación Encuentro, 1997).

Al igual que en el plano político, el consenso social no impide el disenso. Siempre habrá considerables cuestiones que separen a las distintas organizaciones sociales y políticas, pero se trata de buscar, con esfuerzo, aquello que une de cara a la consecución de objetivos comunes. De ahí que la *Declaración*, a pesar de no haber conseguido sus últimos objetivos —un pacto político—, siga siendo actual. Representa un paso cualitativo que la sociedad se haya hecho presente y haya aportado una voz común a la hora de enjuiciar los problemas de la educación, actuales y futuros. Es necesario que las fuerzas políticas oigan a una sociedad que se une para «el logro de una educación de calidad compatible con los principios de equidad social y de libertad» (*ibid.*).

Por todo ello es importante que la comunidad escolar de ámbito nacional, manteniendo sus diferencias y sus propios principios, haya llegado a un acuerdo básico en aspectos tan primordiales como la estructura que debe tener el sistema educativo, la financiación de la enseñanza, el desarrollo profesional y valoración del profesorado, el funcionamiento de los centros, la educación compensatoria o la cooperación entre todas las Administraciones educativas.

La respuesta del gobierno del Partido Popular fue, en un primer momento, de hostilidad hacia este pacto social —hubo presiones sobre las organizaciones confesionales para que se retiraran del acuerdo—. Una vez firmado, el Gobierno no canalizó este considerable capital social hacia el pacto político y parlamentario. Sin embargo, y a pesar de que el pacto social encontró también fuertes recelos en la oposición, el PSOE presentó en el Congreso de los Diputados una proposición de ley —con la denominación «ley de calidad e igualdad en la educación y de su financiación»—, proposición que fue derrotada por el voto del PP y de las minorías que en aquel tiempo le apoyaban. En el presente momento el PP ha sacado adelante una amplia reforma escolar prácticamente sólo con su voto basado en la mayoría absoluta. No parece que éste sea el mejor camino para garantizar una reforma de la educación de gran calado. Tarde o temprano, los partidos políticos tendrán que sentarse a negociar un segundo pacto escolar que garantice para el futuro los logros que se pueden pedir hoy a la educación.

## Referencias

CÁMARA, Gregorio: «Sobre el concepto y los fines en educación», en *X Jornadas de Estudio. Introducción a los derechos fundamentales*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1988, vol. III.

*Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, n.º 106, 1978.

FUNDACIÓN ENCUENTRO: *Declaración conjunta a favor de la educación*, Madrid, 1997.

- GUERRA, Alfonso (ed.): *XXVI Congreso del PSOE*, Madrid, Avance, 1977.
- MARAVALL, José María y SANTAMARÍA, Julián: «Political Change in Spain and the Prospects for Democracy», en O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. y WHITEHEAD, Laurence (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule. Southern Europe*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA: *Informe que eleva la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa en cumplimiento del Decreto 186/76, de 6 de febrero*, Madrid (documento multicopiado), 1976.
- MORODO, Raúl: *La transición política*, Madrid, Tecnos, 2.<sup>a</sup> edición, 1993.
- NOGUEIRA, Rosario: *Principios constitucionales del sistema educativo español*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1988.
- PALMA, Giuseppe di: *To Craft Democracies: an Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press, 1990.
- PÉREZ DÍAZ, Víctor: *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1993.
- POWEL, Charles: *España en democracia. 1975-2000*, Barcelona, Plaza y Janés, 2001.
- REVISTA DE EDUCACIÓN: *Mesa redonda con los partidos políticos con representación parlamentaria en torno a la educación en el proyecto constitucional*, Madrid, n.º 253, 1977.
- RODRÍGUEZ COARASA, C.: *La libertad de enseñanza en España*, Madrid, Tecnos, 1998.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1985.
- SARTORI, Giovanni: *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1988.
- SHAIN, Yossi y LINZ, Juan J. (eds.): *Between States, Interim Governments and Democratic Transitions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- STEPAN, Alfred: «Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations», en O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. y WHITEHEAD, Laurence (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 1988.