

## tema del mes

### Hacia un pacto educativo

# Las leyes educativas y la necesidad de un pacto

**Manuel de Puelles Benítez**

Catedrático emérito de Política  
de la Educación (UNED)

*El artículo 27 de la Constitución fue fruto del consenso entre dos concepciones de la educación que habían sido antagónicas durante casi dos siglos. Fue un consenso sobre valores básicos, formalizado en el primer apartado de dicho artículo, por el que se reconocía, en el mismo plano, el derecho a la educación -fruto de la igualdad- y la libertad de enseñanza.*

SIN EMBARGO, este consenso, que impidió entre nosotros la temida guerra escolar, ha demostrado a lo largo de los años sus insuficiencias cuando se ha plasmado en leyes orgánicas. Desde 1980 hasta la actualidad ha habido, en el plazo de casi treinta años, diez leyes orgánicas, de las cuales cinco han sido formalmente derogadas (la LOECE de 1980, la LRU de 1983, la LOGSE de 1990, la LOPEG de 1995 y la LOCE de 2002), otras dos han sido modificadas parcialmente (la LODE de 1985 y la LOU de 2001) y sólo tres están vigentes en la actualidad (la ley de Formación Profesional de 2002, la LOE de 2006 y la ley de revisión de la LOU de 2007), aunque el principal partido de la oposición ha anunciado en diversas ocasiones su voluntad de revisar algunas de estas últimas (se supone que procediendo a nuevas leyes de educación o a una modificación sustancial de las anteriores).

Esta inestabilidad normativa ha producido obviamente una gran alarma en la sociedad y muy especialmente en la comunidad escolar -padres y madres, profesorado y estudiantes- que son los que la sufren. La causa de esta anomalía legislativa se debe, sin embargo, a razones profundas que están en la base de la misma democracia, como, por ejemplo, la alternancia democrática, el libre desenvolvimiento de las fuerzas políticas y el enfrentamiento de diferentes ideologías convergiendo sobre la educación. Ello es así porque la educación no es un campo neutral para las fuerzas sociales y políticas: la educación no es sólo instrucción sino también formación; la educación transmite valores. Precisamente una de las ventajas de la democracia es que permite aflorar a la superficie la existencia de intereses y valores enfrentados, poniendo en juego una serie de mecanismos que hacen posible la solución pacífica de los conflictos, producidos por esa confrontación de valores e intereses en pugna. La democracia es, en realidad, el reino del disenso.

El disenso es la expresión máxima de la existencia de diferentes ideologías, valores e intereses en las sociedades modernas, y la educación no es una excepción a esta regla. El problema aparece, empero, cuando determinados asuntos, pocos pero muy importantes, reclaman una respuesta positiva de las fuerzas políticas a las demandas de la sociedad que exige, cada vez con mayor urgencia, un consenso sobre determinadas políticas públicas de los diferentes gobiernos, solicitando un pacto de

Estado, un consenso de políticas sobre mejoras de significativos aspectos de la vida pública. Tales demandas se vienen produciendo en el caso de la justicia, la sanidad pública y el desarrollo de la investigación y la ciencia. También en el caso de la educación.

Las leyes de educación, por su propia naturaleza, exigen plazos largos para surtir efecto, un tiempo que excede con mucho al que opera en la alternancia democrática. De hecho, los frutos de una ley de educación, aunque esté bien planteada, sólo se producen en el medio o largo plazo. Por otra parte, las leyes de educación consumen buena parte de una legislatura en la ardua labor de su elaboración, de manera que cuando la ley comienza a aplicarse, una nueva legislatura está próxima, y con ella la posibilidad de una alternancia democrática que entregue el gobierno a otras fuerzas políticas. Así pues, una conclusión se impone: las leyes de educación tienen que ser objeto de consenso en sus líneas fundamentales si se desea que sobrevivan a los gobiernos democráticos que las diseñan; necesitan de un apoyo positivo explícito que haga posible recoger los frutos a lo largo de muchos años de aplicación. Es lo que la sociedad española demanda desde hace tiempo: romper de una vez la terrible maldición griega que pesa sobre nuestros legisladores que, como en la conocida metáfora de la tela de Penélope, hacen y deshacen continuamente las leyes de educación.

### **Las leyes de educación tienen que ser objeto de consenso en sus líneas fundamentales si se desea que sobrevivan a los gobiernos democráticos que las diseñan**

En este sentido, debe destacarse que hasta el momento ha sido la comunidad escolar, y las fuerzas sociales que la representan, las que se han mostrado más sensibles al pacto y las que han desplegado una mayor actividad. Así, el 17 de septiembre de 1997 se firmaba en Madrid la “Declaración conjunta en favor de la educación”, patrocinada por la Fundación Encuentro y suscrita por dieciocho organizaciones del mundo de la educación -asociaciones de padres y madres de alumnos, organizaciones representativas de la enseñanza pública y privada, asociaciones y sindicatos docentes-, dando a luz un acuerdo encaminado a preparar e impulsar un consenso político, a fin de que la educación fuera considerada por los diversos gobiernos “una cuestión de la máxima prioridad” y, en consecuencia, “objeto de una política de Estado”. Sin embargo, una lectura de esta declaración indicaba que las diferentes partes mantenían, y así lo hicieron constar en un abundante anexo a la Declaración, importantes reservas que señalaban la dificultad del pacto.

El segundo intento se hizo en noviembre de 2004. Las organizaciones y asociaciones más representativas de la comunidad escolar decidieron entablar un diálogo entre ellas con la mira puesta en un pacto social sobre la educación que, a diferencia de la declaración de 1997, se centrara en los problemas más relevantes y concretos que presentaba la educación, al tiempo que se esperaba que el pacto tuviera un efecto benéfico sobre la nueva ley orgánica que el Gobierno preparaba, facilitando de esa forma el consenso político entre los grupos parlamentarios que habrían de aprobarla.

Como es sabido, aunque se estuvo cerca del pacto, no fue posible su feliz consecución. A pesar del extraordinario esfuerzo realizado por Comisiones Obreras (CC OO), la Federación de Religiosos de la Enseñanza (FERE), y la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE), no fue posible el pacto social (las dos principales organizaciones nacionales de padres, laica una, confesional la otra, abandonaron la mesa de negociaciones en el último momento). Como he indicado en otro lugar, las organizaciones de padres sucumbieron a sus propias fuerzas internas que se mostraron partidarias de una radical fidelidad a los principios. Pero, como es sabido, 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.

## ¿Qué nos enseña la experiencia?

¿QUÉ NOS enseña la experiencia? Primero, que el sistema educativo no puede soportar más cambios legislativos. Segundo, que el disenso debe ceder paso al consenso en algunos aspectos produciéndose un pacto de Estado. Tercero, que ese pacto no orilla la diferencia de valores e intereses existentes, que continuarán pacíficamente en pugna; no se trata, por tanto, de un pacto ideológico, sino de un pacto nacional para la mejora de la educación. Cuarto, que el pacto sólo podrá ser sobre aspectos concretos (pero básicos) que contribuyan a formar un espacio común. Quinto, que el pacto debe consistir justamente en buscar ese espacio común para la mejora de la educación, a sabiendas de que ello obligará a las partes en litigio a cesiones y concesiones mutuas. Sexto, que en ese espacio común debe figurar inexcusablemente la estabilidad normativa, de manera que las modificaciones legislativas del futuro, cuando las hubiere, sean consensuadas por las principales fuerzas políticas. Estas son, me parece, las lecciones que nos da la pequeña historia de los últimos treinta años.