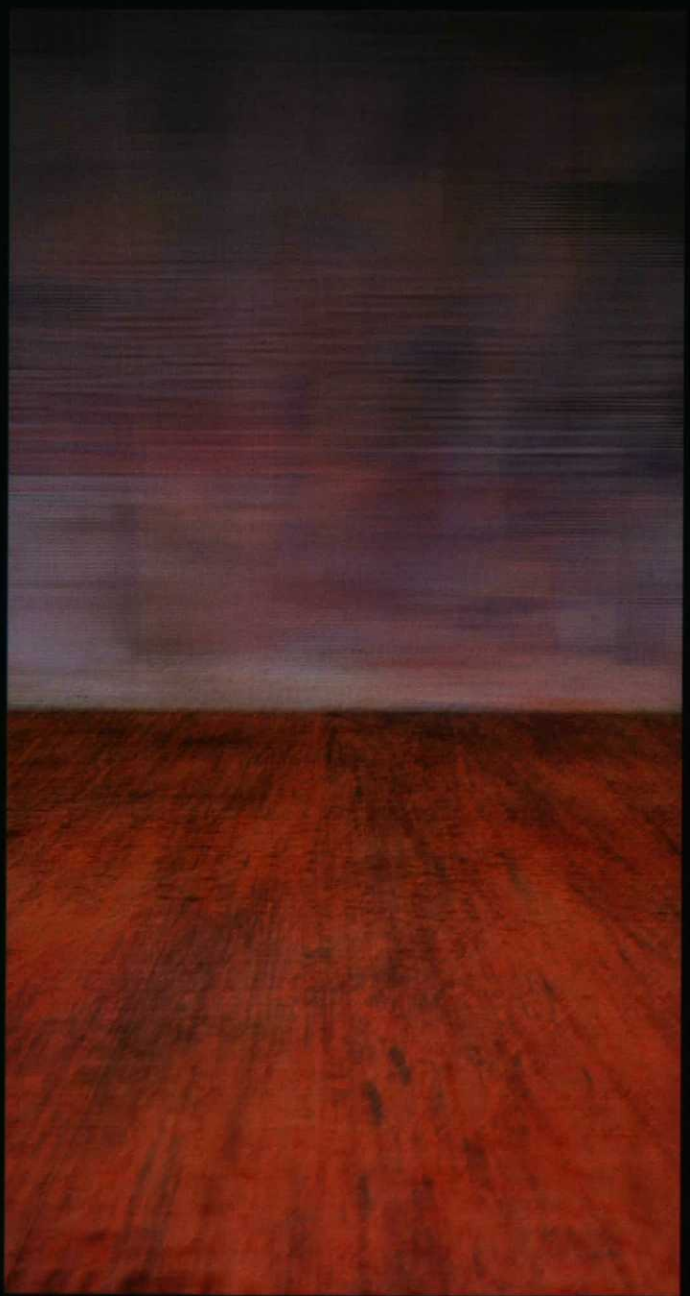
revista de
EDUCACIÓN
Nº 344 SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2007

Consenso y disenso: ¿es posible el pacto social en educación?



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA

Fe de erratas:

En el número 343 de la *Revista de Educación,* la Tabla I del artículo de Grañeras, M.; Vázquez E.; Parra A.; Rodríguez F.; Madrigal, A. y Vale, P. «La atención lingüística al alumnado extranjero en el sistema educativo español: normativa, actuaciones y medidas», debe constar como sigue:

TABLA I. Actuaciones sobre atención lingüística al alumnado extranjero en el sistema educativo español

			AN	AR	AS	BA	CN	CA	CM	CL
	DENOMINACIÓN		Aulas temporales de Adaptación Lingüística	Aulas de Español para inmigrantes	Aulas Intensivas de Inmersión Lingüística y Aulas de Acogida y Acceso al Currículo	Aulas del Programa de Acogida Lingüística y Cultural (PALIC)		Aulas de Acogida yTaller de Adaptación Escolar y Aprendizajes Instrumentales Básicos		Aulas de Adaptación Lingüística y Social (ALISO)
AULAS	INMERSIÓN	Ubicación INTERNA al Centro				● ▲				
		Ubicación EXTERNA al Centro	☐			● ▲ Como medida excepcional ■ Talleres				
	TIEMPO PARCIAL	Ubicación INTERNA al Centro		☐	▲ Último ciclo ■ Aulas de Acogida	● ▲		▲ ■ ☐ Taller extraescolar		
		Ubicación EXTERNA al Centro			■ Aulas intensivas de inmersión					☐ Horario escolar aulas ALISO Horario extraescolar
OTRAS ACTUACIONES	Tutor de acogida/ Coordinador de interculturalidad			■ En todos los centros ● ▲ En algunos centros		☐		▲		
	Equipos de Atención Lingüística (externos)							☐ Equipo de Interculturalidad	● ▲ ■ EALIs	☐
	Apoyo lingüístico o de Compensatoria/ Clases de refuerzo	DENTRO del aula				● ▲ ■		☐		
		FUERA del aula		☐		● ▲ ■	■	☐		☐
	Inclusión en el currículo: optatividad en la ESO						■			
	Apoyo de las TIC		☐ Aula Virtual del Instituto Cervantes		☐ Aula Virtual de Español					
	Aulas lingüísticas de verano/ Cursos intensivos previos					☐				

			CT	EX	GA	MD	MU	NA	PV	RI	VA	CE/ ME
	DENOMINACIÓN		Aulas de Dinamización Intercultural	Aulas Temporales de Adaptación Lingüística (ATAL) y Aulas de Compensación Lingüística	Grupos de Adquisición de Lenguas	Aulas Enlace	Aulas de Acogida	Aulas de Inmersión Lingüística	Aulas Zonales	Aulas de Inmersión Lingüística	Programa PASE	
AULAS	INMERSIÓN	Ubicación INTERNA al Centro				▲ 2º y 3º ciclos ■						
		Ubicación EXTERNA al Centro								■		
	TIEMPO PARCIAL	Ubicación INTERNA al Centro		□ ATAL	● En el último curso ▲■		▲■		▲■		▲■ Programa PASE	
		Ubicación EXTERNA al Centro	□					■	▲■ Aulas zonales			
OTRAS ACTUACIONES	Tutor de acogida/ Coordinador de interculturalidad		□			□						
	Equipos de Atención Lingüística (externos)		□			□ SAI						
	Apoyo lingüístico o de Compensatoria/ Clases de refuerzo	DENTRO del aula		●	● Último curso ▲■	▲■	□	▲■	□	▲■	▲■	▲ ■ compensatoria
		FUERA del aula		▲■	● Último curso ▲■	▲■	□	▲■	□	▲■	▲■	
	Inclusión en el currículo: optatividad en la ESO											
	Apoyo de las TIC											
	Aulas lingüísticas de verano/ Cursos intensivos previos		□						■			

revista de
EDUCACIÓN
Nº 344 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2007

revista de
EDUCACIÓN
Nº 344 septiembre-diciembre 2007
Revista cuatrimestral

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA
SECRETARÍA GENERAL DE EDUCACIÓN

Instituto de Evaluación
San Fernando del Jarama, 14 - 28002 Madrid
Teléfono: (+34) 91 745 92 00 Fax (+34) 91 745 92 49
revista.educacion@mec.es

Edita:
© SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Subdirección General de Información y Publicaciones
Juan del Rosal, 14 - Ciudad Universitaria - 28040 MADRID (España)
Teléfono: (+34) 91.453.9800 ext. 73026. Fax: (+34) 91.453.9884
publicaciones@mec.es

NIPO: 651-07-001-3 (Libro)
NIPO: 651-07-003-4 (CD)
NIPO: 651-07-004-x (Web)
ISSN: 0034-8082
Depósito Legal: M.57/1958

Diseño de la portada: Dinarte S.L.
Ilustración: jsiemens
Coordinadora del diseño de portada: Gúdula Pilar García Angulo
Diseño de la maqueta: Dinarte S.L.

Imprime:
Estilo Estugraf Impresores, S. L.
Pol. Ind. Los Huertecillos, nave 13 - 28350 CIEMPOZUELOS (Madrid)
estugraf@terra.es

www.map.es/publicaciones

Edición completa en: www.revistaeducacion.mec.es

CONSEJO DE DIRECCIÓN

PRESIDENTE
Alejandro Tiana Ferrer
Secretario General de Educación

VICEPRESIDENTE
Aurelio Pérez Giralda
Secretario General Técnico

VOCALES
María Antonia Ozcariz Rubio
Directora General de Cooperación Territorial y Alta Inspección

José Luis Pérez Iriarte
Director General de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa

Juan López Martínez
Subdirector General de Ordenación Académica

Enrique Roca Cobo
Director del Instituto de Evaluación

Antonio Moreno González
Director del Instituto Superior de Formación del Profesorado

Carmen Pérez Cristóbal
Subdirectora General de Información y Publicaciones

José Pérez Iruela
Director del Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE)

Mariano Segura Escobar
Director del Centro Nacional de Información y Comunicación Educativa (CNICE)

Pedro Uruñuela Nájera
Subdirector General de la Alta Inspección

DIRECTOR
Enrique Roca Cobo

SECRETARIA/EDITOR
Consuelo Vélaz de Medrano Ureta

REDACCIÓN
Jefe de Redacción
Mª Jesús Pérez Zorrilla

Equipo de Redacción
Teresa Balbontín Maese, Mercedes Díaz Aranda, Sara González Villegas, Cristina Jiménez Noblejas, Nuria Manzano Soto (coordinación con Secretaría), Beatriz Pinto González (página web)

CONSEJO EDITORIAL

Juan Manuel Escudero *(U. de Murcia)*;
Mariano Fernández Enguita *(U. de Salamanca)*;
Carlos Marcelo *(U. de Sevilla)*;
Manuel de Puelles *(UNED)*;
Sebastián Rodríguez Espinar *(U. Autónoma de Barcelona)*;
Juan Carlos Tedesco *(UNESCO)*

CONSEJO ASESOR

Internacional

Abdeljalil Akkari *(Haute École Pédagogique Berne-Jura-Neuchâtel; Suiza)*;
Aaron Benavot *(EFA/UNESCO; U. de Jerusalén)*;
Mark Bray *(International Institute for Educational Planning. IIEP/UNESCO)*;
José Joaquín Bruner *(Universidad Adolfo Ibáñez, Chile)*;
Andy Hargreaves *(Boston College)*; Seamus Hegarty *(International Association for the Evaluation of Educational Achievement, IEA)*;
Felipe Martínez Rizo *(Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México)*;
Jaap Scheerens *(OCDE)*; Andreas Schleicher *(OCDE)*

Nacional

Teresa Aguado *(UNED)*; Margarita Bartolomé *(U. de Barcelona)*;
Jesús Beltrán Llera *(U. Complutense)*; Antonio Bolívar *(U. de Granada)*;
Josefina Cambra *(Colegios de Doctores y Licenciados)*;
Anna Camps *(U. Autónoma de Barcelona)*; Colectivo Ioé *(Madrid)*;
César Coll *(U. de Barcelona)*; Agustín Dosil *(U. de Santiago)*;
Gerardo Echeita *(U. Autónoma de Madrid)*;
Joaquín Gairín *(U. Autónoma de Barcelona)*;
Mª Ángeles Galino *(U. Complutense)*; J. L. García Garrido *(UNED)*;
José Luis Gaviria *(U. Complutense)*; Daniel Gil *(U. de Valencia)*;
José Gimeno Sacristán *(U. de Valencia)*; Fuensanta Hernández Pina *(U. de Murcia)*; Carmen Labrador *(U. Complutense)*;
Ramón L. Facal *(IES Pontepedriña, Santiago de Compostela. Revista Iber)*;
Miguel López Melero *(U. de Málaga)*; Elena Martín *(U. Autónoma de Madrid)*; Miquel Martínez *(U. de Barcelona)*;
Rosario Martínez Arias *(U. Complutense)*; Mario de Miguel *(U. de Oviedo)*;
Inés Miret *(Neturity, Madrid)*; Juan Manuel Moreno *(Banco Mundial)*;
Gerardo Muñoz *(Inspección de Madrid)*; Gema Paniagua *(E. Atención Temprana, Leganés)*; Emilio Pedrinaci *(IES El Majuelo, Sevilla)*;
Ramón Pérez Juste *(UNED)*; Gloria Pérez Serrano *(UNED)*;
Ignacio Pozo *(U. Autónoma de Madrid)*; Mª Dolores de Prada *(Inspección)*;
Joaquim Prats *(U. de Barcelona)*; Tomás Recio *(U. de Cantabria)*;
Luis Rico *(U. de Granada)*; Juana Mª Sancho *(U. de Barcelona)*;
Miguel Soler *(Alta Inspección. Valencia)*; Consuelo Uceda *(Colegio La Navata, Madrid)*; Mercedes Vico *(U. de Málaga)*;
Florencio Villarroya *(IES Miguel Catalán, Zaragoza. Revista Suma)*;
Antonio Viñao *(U. de Murcia)*

Presentación

La REVISTA DE EDUCACIÓN es una publicación científica del Ministerio de Educación y Ciencia español. Fundada en 1940, y con el título de *Revista de Educación* desde 1951, es un testigo privilegiado de la evolución de la educación en las últimas décadas, así como un reconocido medio de difusión de los avances en la investigación y la innovación educativas, tanto desde una perspectiva nacional como internacional. Actualmente está adscrita al Instituto de Evaluación de la Secretaría General de Educación y es editada por la Subdirección General de Información y Publicaciones.

Cada año se publican tres números ordinarios y uno extraordinario dedicado a un tema de interés. Los números ordinarios agrupan las colaboraciones en cuatro secciones: *Monográfica, Investigaciones y estudios, Informes y ensayos, y Experiencias educativas (innovación),* todas ellas sometidas a evaluación externa. En el primer número del año se incluyen, además, un índice bibliográfico, un editorial que recoge las principales estadísticas del proceso de editor de ese período y los índices de impacto, así como el listado de evaluadores externos.

Desde 2006 la Revista se publica en doble formato, impreso y electrónico. La edición impresa incluye los artículos de la sección monográfica en toda su extensión, los resúmenes de los artículos del resto de las secciones en español e inglés y un índice de los libros reseñados y recibidos. Por su parte, la edición electrónica incluye todos los artículos y recensiones completos, y es accesible a través de la página web (www.revistaeducacion.mec.es), en la que además se incluye otra información de interés sobre la Revista. Los números extraordinarios se publican íntegros en ambos formatos. En todos los números, la versión completa se encuentra también en el CD que acompaña a la Revista impresa.

La Revista de Educación aparece en los siguientes medios de documentación bibliográfica:

- *Bases de datos españolas:* DURSI, ISOC, PSICODOC, DIALENT; DOCU (Consejo de Coordinación Universitaria).
- *Bases de datos extranjeras:* LATINDEX (iberoamericana); IRESIE (México); ICIST (Canadá); HEDBIB (UNESCO-Higher Education Bibliography); SWETSNET (Holanda).

- *Catálogos nacionales:* CSIC, REBIUN (Bibliotecas Universitarias Españolas), Publicaciones Periódicas en las Bibliotecas del CIDE, Colectivo de Publicaciones Periódicas en Bibliotecas Españolas (MEC).
- Catálogos internacionales: Colectif National Français, Online Computer Library Center (USA), Centros de Recursos Documentales e Informáticos de la OEI, The British Library Current Serials Recieved.

La Revista no comparte necesariamente las opiniones y juicios expuestos en los trabajos firmados.

Presentation

REVISTA DE EDUCACIÓN is a scientific journal published by the Spanish Ministry of Education and Science. Founded in 1940, and since 1951 called *Revista de Educación,* it has been a privileged witness of the development of education in the last decades, and an acknowledged means for the dissemination of education research and innovation, both from a national and international perspectives. It is currently assigned to the Institute of Evaluation within the General Secretary of Education and it is published by the General Directorate of Information and Publications of the Ministry of Education and Science.

Four issues are published each year, three regular ones and one focused on an especial topic. Regular issues include four sections: Monograph, Research and Studies, Reports and Essays and Education Experiences (innovation), all of them submitted to referees. In the first issue of the year there is also an index of bibliography, a report with statistic information about the journal process of this period and the impact factors, as well as a list of our external advisors.

Since 2006, *Revista de Educación* is published in a double format, paper and electronic. The paper edition includes all the articles in the especial section, the abstracts of articles pertaining to the rest of sections, and an index of reviewed and received books. The electronic edition contains all articles and reviews of each issue, and it is available through this web page (www.revista-educacion.mec.es), where it is possible to find more interesting information about the journal. The focused-topic issues are published full-length in both formats. In all the issues, a full-length version of regular issues is also available in the CD that comes together with the paper edition.

Revista de Educación is available through the following data bases:

- Spanish data bases: DURSI, ISOC, PSICODOC, DIALNET, DOCU (Consejo de Coordinación Universitaria).
- International data bases: LATINDEX (Latin American), IRESIE (Mexico), ICIST (Canada); HEDBIB (UNESCO-Higher Education Bibliography), SWETSNET (Netherlands).

- Spanish Cataloges: CSIC, REBIUN (Spanish University Libraries), Publicaciones Periódicas en las Bibliotecas del CIDE, Colectivo de Publicaciones Periódicas en Bibliotecas Españolas (MEC).
- International Cataloges: Colectif National Français, Online Computer Library Center (USA), Centros de Recursos Documentales e Informáticos de la OEI, The British Library Current Serials Recieved.

Revista de Educación does not necessarily agree with opinions and judgements maintained by authors.

Índice

Monográfico

Consenso y disenso: ¿es posible el pacto social en educación?

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ. Presentación. ¿Cómo conciliar valores y fines en educación? 17

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ. ¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso 23

JUAN MANUEL FERNÁNDEZ SORIA. Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario 41

GREGORIO CÁMARA VILLAR. Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España 61

ALEJANDRO TIANA FERRER. A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia de la LOE 83

JUAN CARLOS TEDESCO. Ley y pacto educativo: un análisis del caso argentino 101

DAVID MEDINA. El Pacto por la Educación en Cataluña. La realidad y el deseo 117

ANEXOS A LA SECCIÓN MONOGRÁFICA. Los pactos autonómicos y el pacto social por la educación 141

Anexo I. Pacte Nacional per a l'Educació 143

Anexo II. Acuerdo entre la Consejería de Educación, las organizaciones sindicales Unión General de Trabajadores de Andalucía y Comisiones Obreras de Andalucía y la Confederación de Empresarios de Andalucía, en el marco de los objetivos previstos en el VI acuerdo de concertación social en materia educativa 171

Anexo III. Acuerdo entre la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura y las organizaciones sindicales de la enseñanza, para la mejora de la calidad en la educación del siglo XXI 183

Anexo IV. Pacto Social por la Educación (frustado) 201

Investigaciones y estudios

Daniel Anaya Nieto y José Manuel Suárez Riveiro. Satisfacción laboral de los profesores de Educación Infantil, Primaria y Secundaria. Un estudio de ámbito nacional 217

Miguel Angoitia Grijalba y Marta Rahona López: Evolución de la educación universitaria en España: diferentes perspectivas y principales tendencias (1991-2005) 219

Diego Azqueta Oyarzun; Guillermina Gavaldón Hernández y Leonor Margalef García: Educación y desarrollo: ¿capital humano o capital social? 221

Alfonso Cid Sabucedo y Camilo Isaac Ocampo Gómez. Funciones tutoriales en el Prácticum de Psicopedagogía en la Universidad de Vigo: percepción de los estudiantes actuales 223

Mª Rosa García Ruiz. Perfil profesional y necesidades de formación en trabajadores que participan de la formación continua 225

Mª José González Valenzuela y Miriam Delgado Ríos. Rendimiento en lectura e intervención psicoeducativa en Educación Infantil y Primaria 227

María Soledad Ibarra Sáiz y Gregorio Rodríguez Gómez. El trabajo colaborativo en las aulas universitarias: reflexiones desde la autoevaluación 229

Ricardo López Fernández y Ana B. Sánchez García. Los componentes generadores de errores algorítmicos. Caso particular de la sustracción 231

Francisco J. Pozuelos Estrada, Gabriel Travé González y Pedro Cañal de León. Acerca de cómo el profesorado de primaria concibe y experimenta los procesos de investigación escolar 233

Isabel de los Reyes Rodríguez Ortiz, F. Javier Moreno Pérez y Antonio Aguilera Jiménez. La atención educativa en el caso del alumnado con trastornos del espectro autista 235

Roberto Velázquez Buendía, Juan Luis Hernández Álvarez, Ignacio Garoz Puerta, Clara López Crespo, Mª Ángeles López Rodríguez, Antonio Maldonado Rico, Mª Eugenia Martínez Gorroño, Ariel Villagra Astudillo y Javier Castejón Oliva. Calidad de enseñanza en Educación Física y Deportiva y discurso docente: el caso de la Comunidad de Madrid 237

Luis Miguel Villar Angulo y Olga Mª Alegre de la Rosa. Evaluación de un proceso de telementoría con profesores universitarios 239

Ensayos e informes

JAVIER BARQUÍN RUIZ. Transiciones en la función docente. La transformación de la práctica por la presencia de los medios electrónicos en la educación 243

MARIANO FERNÁNDEZ ENGUITA. Dirigir, en España, es morir. Resistencias corporativas y estilos de dirección en los centros docentes 245

JOSÉ A. SERRANO SÁNCHEZ, ÁNGELA LERA NAVARRO Y ONOFRE CONTRERAS JORDÁN. Maestros generalistas vs especialistas. Claves y discrepancias en la reforma de la formación inicial de los maestros de primaria 247

Experiencias educativas (Innovación)

RAFAEL FEITO ALONSO. El IES «Vicente Cano»: un rayo de esperanza para la enseñanza secundaria en la llanura manchega 251

Recensiones y libros recibidos 253

Fe de erratas:
En el artículo de Javier Aguado y Marta Baralo, *Aspectos teóricos y metodológicos de la investigación sobre el aprendizaje léxico y gramatical del español como L2,* publicado en la *Revista de Educación (343),* el título en inglés es *Theoretical and Methodological Aspects of Research on Lexical and Grammar Learning of Spanish as L2.*

Monográfico

Consenso y disenso:
¿es posible el pacto social en educación?

Consensus and Dissent:
is Possible the National Agreement on Education?

Presentación. ¿Cómo conciliar valores y fines en educación?

Manuel de Puelles Benítez
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
mpuelles@edu.uned.es

Durante la elaboración del anteproyecto de la nueva ley de educación (LOE), en el invierno del curso académico 2004-05, los medios de comunicación se hicieron eco en diversas ocasiones de la necesidad de aprobar por consenso esta ley. Este hecho, en cierto punto novedoso, al menos por la intensidad con que se percibía esta demanda, contrastaba fuertemente con nuestra más reciente historia en la que se habían producido numerosas leyes de educación ayunas de un consenso social y político. Ahora bien, a lo largo de ese invierno pudo observarse que tanto la comunidad escolar como los partidos políticos no estaban suficientemente maduros para un consenso de esta naturaleza, ya que, aun siendo cierta la voluntad de llegar a un acuerdo básico que completara el que se produjo en torno al artículo 27 de la Constitución, las dificultades y las resistencias que aparecieron indicaban que el proceso para alcanzar un amplio consenso, que impidiera el continuo vaivén legislativo, estaba lejos de culminarse en la actual legislatura.

Dada la importancia del fenómeno reseñado, el objetivo de este número monográfico se cifra en analizar dicho proceso, enmarcándolo dentro de un contexto más general, el que surge de la dualidad entre sociedades conflictivas y sociedades consensuales, cada una de ellas con sus particularidades propias, enmarcando por ello tanto el conflicto como el consenso en la tensión, siempre presente, que suscita la difícil convivencia de los principios de libertad y de igualdad aplicados a la educación -derechos derivados de la libertad de enseñanza y derechos derivados de la igualdad de enseñanza. Partiendo de este contexto, claramente ideológico, se examinan, en primer lugar, las exigencias y las posibilidades de pacífica convivencia de ambos derechos de libertad y de igualdad, para a continuación poner de relieve la dinámica seguida por el consenso en dos casos dife-

rentes, los que representan la ley española y la ley argentina de educación vigentes, analizados respectivamente por dos de sus protagonistas más importantes, cerrándose el número, finalmente, con una reflexión sobre el pacto educativo firmado en Cataluña entre la Generalidad y las fuerzas sociales representativas de la comunidad escolar. En anexo aparte se incluyen un amplio extracto del pacto catalán, seguido del andaluz y del extremeño, así como el texto íntegro del fallido pacto social por la educación, de ámbito nacional.

La doble vertiente de la educación

La educación sigue siendo hoy en las sociedades occidentales un motivo de conflicto y enfrentamiento. De ahí las llamadas al consenso a la hora de regular los aspectos básicos de los sistemas educativos. Pero, como la práctica social y política revela, el conflicto es en gran parte fruto del pluralismo que nutre la misma naturaleza de las sociedades democráticas, es decir, es fruto del disenso. El pluralismo democrático implica que los problemas que plantea la convivencia social y política permiten respuestas diferentes, respuestas que vehiculan valores, no siempre compatibles si se afirman como valores absolutos y absorbentes. Encontrar un equilibrio de valores y fines, siempre inestable, es en la mayoría de los casos difícil y doloroso, pero a veces necesario e insoslayable.

Consenso y disenso constituyen el haz y el envés de una misma realidad, en nuestro caso la que representa la doble vertiente, pública y privada, de la educación. La educación moderna, tal y como se configuró en los sistemas educativos nacionales, ha tenido siempre una ineludible vertiente privada, aquella que mira al desarrollo y al bien de la personalidad del individuo -de ahí su derecho a aprender y a enseñar-, pero también ha presentado una inexcusable vertiente pública, ya que la educación tiene ineludibles repercusiones sociales, culturales, económicas y políticas en el seno de cada sociedad, lo que justifica la preocupación de los poderes públicos por que los individuos -los ciudadanos en su totalidad- puedan ejercer el derecho a la educación -de ahí los derechos derivados del principio de igualdad. El problema estriba precisamente en considerar la educación *sólo* un bien privado, dejado a la libre expresión de la demanda (esto es, al mercado), o, por el contrario, *sólo* un bien público, dejando su realización exclusivamente en manos de los poderes públicos. Conciliar la doble vertiente de la educación es justamente el reto de nuestro tiempo y posiblemente el único camino para alcanzar el

consenso. Finalmente, siendo inevitables las constantes reformas para ajustar el sistema educativo a la dinámica de la realidad, crecientemente cambiante, la ley de la necesidad nos aboca al consenso, mientras que la ley de la pluralidad nos invita al disenso. Trazar el mapa general de esta problemática, a la luz del binomio consenso-disenso, sin olvidar las exigencias de la alternancia democrática y de las nuevas demandas sociales, es el objeto del trabajo introductorio, obra del coordinador de este número monográfico.

Es justamente la doble vertiente de la educación, la doble consideración de la educación como bien privado y como bien público, la que nos coloca siempre al borde del conflicto: una lectura maximalista de la educación como un bien predominantemente privado y una conceptuación de ese bien como un valor absoluto llevan a la derecha política a una estimación de la libertad de elección de centro como un derecho incondicional de los padres -*parent power*-, sólo limitado por las circunstancias del mercado. De esta lectura, omnipresente desde hace más de dos décadas en el mundo occidental, se ocupa el trabajo de Juan Manuel Fernández Soria, experto en Historia de la Educación, en el que se exponen las dificultades que para un consenso presenta una visión de la libertad de elección escolar como una libertad del consumidor de educación y, simultáneamente, como una libertad fundamental centrada en el derecho de los padres a escoger la educación de sus hijos (un inciso: el *parent power*, ¿no oculta las más de las veces la presencia de poderes interpuestos, aunque a veces ocultos, entre los padres y las autoridades públicas?). El autor hace una crítica severa, y acertada, de esta lectura maximalista de la libertad de elección de centro docente, poniendo de relieve los efectos devastadores de esta manera de concebir la libertad de enseñanza, revelados por múltiples estudios de carácter empírico, pero sin olvidar por ello el contenido fundamental de este derecho, avalado por las constituciones y por los pactos internacionales. Todo ello lleva al autor a proponer un consenso que, aun resultando difícil, pueda ser posible si se aúnan la libertad de elección y la equidad social, o sea, las exigencias mínimas del principio de libertad con las del principio de igualdad.

Partiendo asimismo de la doble dimensión de la educación, pública y privada, Gregorio Cámara Villar, experto constitucionalista, examina el problema desde la regulación que la Constitución española hace de la libertad de enseñanza -supraconcepto que integra un conjunto de libertades- y el derecho a la educación -derecho social de contenido prestacional con indudable incidencia en el desarrollo social, político y económico de las sociedades democráticas-, tomando como punto de partida el consenso básico que supuso el artículo 27 en su totalidad, su interpretación jurisprudencial y las posiciones doctrinales al respecto. Aunque el autor es consciente de las adversas condiciones política en que se desenvuelve hoy la política española y las dificultades inherentes

a un diálogo de esta naturaleza, aboga por subrayar la necesidad de un pacto social político y territorial que asegure bienes superiores para la educación como la puesta en común de principios y valores constitucionales, la estabilidad del sistema educativo, la efectiva gratuidad de la educación básica, el derecho a la formación religiosa, el carácter comprensivo de la organización de la enseñanza y su compatibilidad con la diversidad del alumnado, la programación general de la enseñanza, la convergencia complementaria de una doble red de centros docentes sostenidos con fondos públicos, la garantía de la necesaria financiación pública, materias todas que, estima con razón, pueden y deben ser objeto de un nuevo consenso. El camino para ello, indica, no puede ser otro que el consensuado despliegue de los principios compartidos de libertad, igualdad y participación aplicados a la educación.

Contrastando dos casos concretos: España y Argentina

Aunque la cuestión del consenso en educación ha consumido ya dos largas décadas, los intentos de plasmación han sido escasos hasta el momento, no sólo entre nosotros sino también en otros ámbitos de nuestra cultura. De ahí la invitación a dos personalidades que reúnen la doble condición de pertenecer al mundo de la educación y al mundo de la política, para que aporten sus reflexiones sobre dos leyes recientes de educación que giran alrededor del consenso. Tanto Alejandro Tiana, secretario general de Educación de España, como Juan Carlos Tedesco, viceministro de Educación de Argentina, presentan dos experiencias legales diferentes, aunque insertas en el mismo entorno cultural. De su lectura se desprende que el consenso aparece como una necesidad derivada de las políticas de reforma educativa, políticas que, a pesar de su relativo fracaso, resultan irrenunciables si se quieren enfrentar los profundos procesos de cambio tecnológico, económico, social y cultural del «nuevo capitalismo», término con el que se alude a las múltiples transformaciones que inexorablemente produce la nueva sociedad emergente, caracterizada por la producción y distribución del conocimiento y de la información como principal factor de la nueva economía.

Aunque las múltiples reformas del pasado han ido introduciendo cierto escepticismo en torno a la eficacia real de las leyes de educación, no debemos caer en el polo opuesto, esto es, en subestimar su operatividad. Es verdad que las leyes de educación cierran ocasionalmente caminos -lo que siempre es preocupante-, pero también lo es que

abren y siembran expectativas, especialmente por la vía de los recursos que pueden aportar y por la posibilidad de realizar políticas más participativas, más redistributivas y más eficientes. Desde esta perspectiva, ambos autores exponen su experiencia respecto de estas nuevas leyes, analizando los procesos por los que han transcurrido, dando en ocasiones una información valiosa, a veces desconocida, y, sobre todo, nos exponen las reflexiones de quienes han sido importantes actores en su elaboración. Finalmente, ambos concuerdan en la necesidad de un consenso que, huyendo de una lectura extensiva de los derechos que constituyen el entramado axiológico de la educación, busque los mínimos comunes, respetando los contenidos básicos que se derivan de tales derechos y permitiendo el juego de políticas educativas diferentes. Para ese consenso la ley es un buen instrumento, aunque no sea suficiente.

Los pactos autonómicos y de ámbito estatal

De entre los pactos educativos actualmente en vigor se ha escogido el firmado en Cataluña en 2006 porque se estima que su trayectoria, su logro y su actual ejecución encierran lecciones de indudable interés. David Medina, profesor de filosofía y buen conocedor de este proceso, le dedica un amplio trabajo en el que examina los antecedentes -gobierno de Convergencia y Unión y búsqueda del consenso-, la larga duración de su gestación -más de dos años-, el contexto político en el que nace -tanto de carácter estatal como autonómico-, los obstáculos encontrados y las resistencias habidas, el papel activo del Consejo Escolar de Cataluña, el papel de los expertos y el debate público que acompañó a este proceso.

Aunque es importante la información que aporta el trabajo de David Medina, quizá lo más interesante sean sus reflexiones críticas sobre el proceso que condujo al pacto entre el gobierno de Cataluña y una gran cantidad de organizaciones ligadas con la educación, y en particular la dificultad que supone intentar, por una parte, la máxima cohesión social y la efectiva integración de la doble red de centros desde una perspectiva de servicio público y de equidad social, y, por otra, la incidencia incierta en ese mismo ámbito de los contrato-programas y de la autonomía escolar de los centros. Finalmente, reclama nuestra atención el hecho de que en el pacto educativo conseguido en Cataluña no esté incluida la oposición, lo que prueba que la democracia española no está aún preparada para la consecución del consenso político en educación.

El número se cierra con un anexo que contiene la publicación de un amplio extracto del referido pacto de Cataluña, así como de los pactos suscritos en 2006 por las autoridades públicas de Andalucía y de Extremadura en el mismo año[1]. En el pacto andaluz cabe destacar que, además de las organizaciones sindicales mayoritarias, firma el pacto la Confederación de Empresarios -lo que explica su activa participación en aspectos importantes del mismo como la especial atención que se da a la formación profesional y a las nuevas cualificaciones profesionales emergentes-; también es destacable la inserción en el pacto de los compromisos financieros previstos para su cumplimiento -gastos de personal, de funcionamiento de los centros y de inversión pública. En el pacto extremeño se incluye un conjunto de medidas para la mejora de la educación y de los centros, en el que sobresale la especial atención que se presta a las nuevas tecnologías y a su aplicación a la enseñanza, así como a la consiguiente formación del profesorado, campos en los que la Junta de Extrema está siendo una de las comunidades pioneras.

Finalmente, completa el anexo lo que se llamó el Pacto Social por la Educación, segundo intento en España por alcanzar un consenso entre los diversos grupos sociales que integran la comunidad escolar de ámbito nacional o estatal, un consenso social que sus actores proyectaban como un presupuesto previo para que los grupos políticos lo completaran con un consenso político, el que hubiera representado la aprobación de la nueva ley orgánica de Educación de 2006 (LOE) por los principales partidos con representación parlamentaria en la Cortes españolas. Como es sabido, no fue posible el consenso social en la comunidad escolar, aunque se estuvo muy cerca, ni lo fue el acuerdo político, aunque la ley obtuvo amplios apoyos en el parlamento. Aunque se hayan hecho importantes avances y se hayan logrado importantes compromisos, seguimos teniendo pendiente la formalización de un amplio consenso social y político en educación que, renunciando a una lectura absoluta de los derechos y libertades que se agrupan en torno a la educación, sea capaz de arbitrar un espacio común que evite alternativas incompatibles, garantice una mejor educación para todos y facilite la máxima solidaridad posible en torno a objetivos comunes, compartibles por todos los grupos sociales y políticos. El camino está en cierto modo sembrado, pero ello no evitará, como en todo consenso, cesiones recíprocas en aras de un bien mayor.

---

(1) A la hora de cerrar este número monográfico ha llegado a nuestras manos el *Pacto para la mejora de la calidad de la enseñanza pública en Navarra*, firmado en Pamplona el 28 marzo de este año 2007, que por razones de espacio no nos es posible publicar aquí. El pacto lo firman las organizaciones sindicales docentes y el Departamento de Educación de Navarra, conteniendo la particularidad de que los numerosos compromisos contraídos van acompañados de los recursos económicos correspondientes.

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

Manuel de Puelles Benítez
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
mpuelles@edu.uned.es

Resumen

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

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

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

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

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

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

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

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

Las complejidad del binomio consenso/disenso

El tema del consenso no es de hoy. Ya Ortega, en los artículos que bajo el epígrafe *Del Imperio romano* publicó en 1940, señalaba que el consenso, que Cicerón llamaba concordia, era considerado por el ilustre político latino como «el mejor y más apretado vínculo de todo el Estado». Al mismo tiempo, nos recordaba que Aristóteles, en su *Ética a Nicómaco,* afirmaba que la concordia se produce cuando los ciudadanos «coinciden en lo que atañe a la cosa pública», en cuestiones tan esenciales como, por ejemplo, que los gobernantes deban serlo por elección. De esta forma, era evidente para Ortega que «una sociedad existe gracias al consenso, a la coincidencia de sus miembros en ciertas opiniones últimas», pero también contraponía la discrepancia al consenso, indicando que lo que hoy denominamos disenso, aun siendo fuente del conflicto, puede ser asumido si no afecta a lo esencial: «La discrepancia en lo somero no hace sino confirmar y consolidar el acuerdo en la base de la convivencia. Estas contiendas ponen en cuestión ciertas cosas, pero no ponen en cuestión todo» (Ortega, 1983, VI, p. 58).

Muchos años después, Herrero de Miñón, uno de los ponentes de la Constitución de 1978, retomaba estas reflexiones de Ortega para volver sobre uno de los grandes temas de la política. Puesto que toda constitución una «decisión última» sobre el modo y la forma de la vida política, hay siempre dos grandes cuestiones de especial relevancia. Es la primera la de «*quién manda*, esto es, [en decidir] la manera de designar y controlar a los gobernantes; la segunda, la de *basta dónde se manda,* es decir, cuáles son los límites al poder de los gobernantes» (Herrero de Miñón, 1979, p. 75; la cursiva lo es del original). En el primer caso, nos encontramos ante una cuestión crucial para los sistemas políticos, la que hace referencia a las reglas del juego, a las normas que regulan las relaciones entre los poderes del Estado y a los procedimientos para resolver los conflictos importantes -lo que uno de los más prestigiosos politólogos

actuales, Sartori, ha denominado el *consenso procedimental.* Por otra parte, en el segundo caso, los límites al poder de los gobernantes vienen dados, entre otros, por los derechos y libertades públicas que actúan de valladar frente al poder, pero que, por su propia naturaleza, están en cierto modo, predeterminados por diversas concepciones del mundo y de la realidad, por valores que a veces resultan antagónicos -lo que Sartori ha denominado *consenso básico.* Finalmente, hay un tercer nivel, que se refiere al campo concreto de gobierno, a la aplicación de diferentes políticas sobre las que resulta difícil, pero no imposible, llegar a un acuerdo: Sartori lo llama *consenso político.* En todos los casos, el consenso, sea cual sea su modalidad, supone un compartir que «de alguna manera vincula (obliga)» (Sartori, 1987, I, p. 122).

De los tres niveles de consenso que pueden existir en una sociedad democrática, se considera que el *consenso procedimental,* por afectar a las reglas que resuelven pacíficamente los conflictos institucionales y políticos, es el requisito *sine qua non* de la democracia, mientras que el *consenso básico,* que implica una cultura política bastante homogénea, así como compartir valores que a veces son de difícil conciliación, es deseable pero no imprescindible -puede haber democracia en sociedades muy conflictivas, aunque la democracia dé sus mejores frutos en sociedades consensuales. Obviamente, el *consenso político,* que afecta a las políticas específicas de gobierno, incide en el terreno propio del disenso, que, por otra parte, al ser consustancial a la democracia, representa por sí mismo la pluralidad de ideologías, valores e intereses existentes. ¿Cómo se conjugan, entonces, los posibles consensos con el disenso?

Hoy sabemos que la democracia es algo más que una forma de gobierno. Posiblemente sea el régimen político que más se ajusta al pluralismo de las sociedades actuales, posindustriales y posmodernas, en las que afloran diversidades culturales -bien externas, como las culturas inmigrantes, bien internas, como las culturas territoriales-, diversidades sociales -propias de sociedades complejas muy diferenciadas- y diversidades políticas -encarnadas por grupos diferentes que representan valores e intereses distintos y, en ocasiones, antagónicos. Las sociedades democráticas permiten que ese pluralismo tan diverso emerja, y sea objeto de debate y discusión en el espacio público. Si este fenómeno se produce pacíficamente, es gracias a que las sociedades democráticas, en virtud del *consenso procedimental,* constitucionalmente asumido, han acotado un espacio común en el que juegan unas reglas, consentidas por todos, para resolver los conflictos. Si a ello se une el *consenso básico* sobre valores y cuestiones fundamentales, podríamos decir entonces que «es muy posible que la gente entra en conflicto [sólo] en torno a las políticas» (Sartori, 1980, p. 40). La organización del disenso es, en las citadas sociedades, justamente lo que llamamos institucionalmente la oposición.

De todo ello se deduce que, como múltiples autores han señalado, el disenso está en la base misma de la sociedad pluralista, y que el gobierno democrático se basa en el disenso, si bien, repito, cuando se parte del consenso básico y procedimental, el campo del disenso se circunscribe a las políticas específicas. De ahí también que el *consenso político* esté excluido *normalmente* del juego político de las democracias. Ahora bien, cuando el disenso desemboca en un intento de imponer a la otra parte los valores propios, se produce un conflicto normativo, esto es, un intento de «institucionalizar las metas colectivas de la sociedad, de distribuir los recursos con los que cuenta esta misma sociedad, y de establecer comportamientos mediante normas sociales o normas legales» (Bericat, 2003, p. 31). Pero, si hay un consenso previo sobre los valores básicos y sobre los procedimientos, y no se busca imponer valores, el disenso sobre las políticas constituye el normal campo de juego. Como ha señalado uno de los politólogos que más se han ocupado de este problema, el disenso «domestica el conflicto, lo transforma en conflicto pacífico» (Sartori, 2001, p. 36).

Nada que objetar, pues, a la afirmación de que «el término que mejor expresa la visión pluralista [de las democracias liberales] es el de disenso» (Sartori, 1980, p. 39). El problema aparece, empero, cuando determinados asuntos, pocos, pero inaplazables, reclaman, desde una adecuada gestión de la *res publica,* un consenso sobre las políticas, y demandan un pacto de Estado, un *consenso político.* Tal es el caso de la justicia, la sanidad pública, el desarrollo de la ciencia o la educación.

El consenso constitucional sobre la educación

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

El pacto escolar constituyente

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

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

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

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

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

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

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

> Nosotros pensamos que el artículo en cuestión satisface, con suficiente holgura, los mínimos de nuestro programa de partido y de nuestras convicciones profundas en materia de enseñanza. Hemos votado un precepto que posibilita la libertad de enseñanza, que es una libertad señera [...], una auténtica libertad de libertades.

Ahora bien, y esto tendrá consecuencias que llegan hasta el presente, ello no significaba que la UCD renunciara a las exigencias programáticas de su partido, es decir, se rechazaba expresamente la posibilidad posterior de un *consenso político* en torno a las leyes orgánicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución: «Unión de Centro Democrático va a combatir en este Parlamento para que, por vía de legislación ordinaria, se cumpla su programa electoral y su programa educativo» (*Diario de Sesiones,* 1978, pp. 4.049 y 4.050).

No obstante, lograr el *consenso básico* no era poco. Bien lo explicitó Luís Gómez Llorente en nombre del principal partido de la oposición, el PSOE, cuando dijo que el texto del artículo 27 era «el posible en estos momentos», era «el texto que podía encontrar el necesario consenso», el que expresaba el «denominador común» de la mayoría de la Cámara, el que conciliaba el derecho a la educación con la libertad de enseñanza. El diputado del PSOE se hacía de inmediato esta importante pregunta: «¿Qué significa esto? Esto significa, a nuestro juicio, y por ello lo hemos votado, que esta Constitución prescribe toda idea de estatalización del sistema educativo del país y que se respeta la iniciativa privada y que se cierra la puerta a toda idea de nacionalización de cualesquiera centros docentes».Pero, al mismo tiempo, añadía que el artículo 27 no recogía «la filosofía socialista de la educación», ni ponía de relieve todas las exigencias derivadas del derecho a la educación, si bien el PSOE era consciente de que la protección práctica de esas exigencias «dependerá en gran medida de las mayorías parlamentarias que existan en cada uno de los momentos», lo que anunciaba obviamente la pretensión de su partido de aplicar en su momento su programa, de modo que el artículo 27 fuera «susceptible de un uso alternativo para poder realizar las distintas políticas» (*Diario de Sesiones,* 1978, pp. 4.041 y 4.042). Era, de nuevo,

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

Las nuevas leyes orgánicas de educación y el disenso

Las dos primeras leyes orgánicas de la restauración democrática fueron consecuentes con la decisión de los dos grandes partidos de aplicar políticas de disenso, si bien, conforme el Tribunal Constitucional se fue pronunciando, los legisladores fueron ajustando cada vez más las leyes a la doctrina y la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal.

La primera ley, reguladora del Estatuto de Centros Escolares de 1980 (LOECE), trató de encajar el nuevo texto dentro del consenso constituyente, pero aplicando en la mayor medida posible su discurso ideológico. El Ministro de Educación, Otero Novas, partiendo del hecho incuestionable de que la democracia se basa en el pluralismo, defendió su ley como una norma respetuosa con el pluralismo educativo:

> Resulta así que el respeto al pluralismo educativo va incluido en la aceptación del principio que hace posible la democracia tal como nos viene dada por nuestra Constitución. Si no es posible la existencia de la democracia establecida en nuestra Constitución sin el pluralismo político, negar el [pluralismo] educativo equivaldría a segar las fuentes de nuestra naciente democracia [...]. Como ya indiqué ante esta Cámara en otro momento, llevar la escuela a todos no significa llevar a todos la misma escuela, salvo en los aspectos técnicos de calidad. El derecho a la educación es siempre, y dada su naturaleza, el derecho a un determinado tipo de educación (*Diario de Sesiones,* 1980, pp. 4.596-4.597).

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

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

Aunque no sea éste el momento de exponer meritoria la labor del Tribunal Constitucional, sí es importante dejar constancia de que la sentencia de 13 de febrero de 1981 sentó doctrina en puntos que parecían abiertos en el consenso constitucional, al declarar la nulidad del artículo 18.1 de la LOECE-que establecía una sola asociación de padres en los centros docentes-, del 34.2 -que remitía la participación de padres, alumnos y profesores al reglamento interno de los centros-, del 34.3 b y d -que regulaban aspectos concretos de la participación en los centros- y de la disposición adicional tercera -referente a las comunidades autónomas. Lo importante no era esto, sino la fijación de una doctrina respecto a temas tan polémicos y discutidos como los que se entrecruzan una y otra vez en el vasto campo de la libertad de enseñanza. La citada sentencia dejó clara la constitucionalidad de los siguientes extremos: el ideario forma parte de la libertad de creación de centros, pero la libertad de cátedra del profesor de cualquier nivel es también parte de la libertad de enseñanza -con la única restricción de ser respetuoso con el ideario y sin que ello suponga convertirle en apologista del mismo- y, además, la participación en los centros sostenidos con fondos públicos debe ser regulada por una ley.

Cuando, en 1982, el PSOE llegó al poder auspiciado por una notable mayoría, planteó una nueva ley -la ley del Derecho a la Educación (LODE)- que derogaba la LOECE. Es entonces cuando, estando la derecha política en la oposición, se alzan en sus filas voces que reclaman un pacto escolar. La respuesta del ministro Maravall fue la siguiente:

> Quienes hablan de pacto escolar estos meses, sin haber hablado antes, no pueden razonablemente pretender que este pacto consiste en que el socialismo español recorra toda la distancia mientras que ellos se quedan donde siempre han estado; no pueden ni deben olvidar que el marco de la política educativa está diseñado en la Constitución en su artículo 27 (*Diario de Sesiones,* 1983, p. 2.977).

Se consideraba, pues, que bastaba el *consenso básico* del artículo 27, y que no había necesidad de buscar el *consenso político* -aunque el PSOE pactó la ley con la minoría catalana en el Congreso. Al igual que sucedió con la LOECE, no había llegado aún la hora de que los partidos se plantearan la necesidad de un nuevo pacto en educación.

El resultado fue, también en ese momento, que la oposición impugnó la LODE ante el Tribunal Constitucional, si bien, de 22 preceptos puestos en cuestión, el alto tribunal, en su sentencia de 27 de junio de 1985, sólo declaró la nulidad del

artículo 22.2 en conexión con la disposición transitoria cuarta -someter el ideario del centro a la previa autorización administrativa sería inconstitucional. La LODE representó un paso positivo en el largo camino hacia el *consenso político,* no sólo porque respetó al máximo la interpretación del Tribunal Constitucional sobre el consenso del artículo 27, sino también porque hizo un notable esfuerzo por acercar posiciones. El ministro Maravall, en su defensa de la ley, lo expuso en estos términos:

> Un sistema educativo integrado que asegure el derecho a la educación y la igualdad de oportunidades; una enseñanza en libertad que fomente la elección de los padres, el pluralismo del sistema, los derechos y libertades exigibles en el seno de los centros; una educación en la que la norma sea la participación de todos los miembros de la comunidad escolar. Esos son los fundamentos del proyecto de Ley (*Diario de Sesiones*, 1983, p. 2.981).

Que la LODE fue un paso importante lo prueba el hecho de que es la única ley que ha sobrevivido hasta el momento, en parte, porque trató de integrar en una sola red de centros sostenidos con fondos públicos a la iniciativa privada que satisficiera las necesidades sociales de la educación, y, en parte también, por el nunca desmentido espíritu de diálogo con que se elaboró la ley. Uno de los protagonistas de este proceso, que ha dedicado un extenso libro a «dar cuenta de todas las reuniones habidas, de los documentos internos, la declaraciones cruzadas, los folletos difundidos e informes elaborados por quienes, en una u otra posición, protagonizaron aquel enfrentamiento», explica que la «confrontación producida entre dos formas distintas de entender la educación o, si se prefiere, entre dos pensamientos o ideologías educativas, se compatibilizó con multitud de reuniones y encuentros de las partes en conflicto, con un diálogo permanentemente abierto entre la Administración educativa socialista y los sectores afectados» (Pérez Galán, 2001, p. 17).

Si aceptamos que las dos primeras leyes responden a un discurso ideológico concreto, hay que señalar que las siguientes se ajustan más al afán por proseguir la modernización del sistema educativo y, sobre todo, por elevar la calidad de la educación española. No obstante, ni la ley que reguló la Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE) ni la ley de la Calidad de la Educación (LOCE) de 2002 fueron objeto de *consenso político* (la ley actual, la LOE, merece, como veremos, un tratamiento aparte), aunque, a partir de la segunda mitad de la última década del siglo pasado, no dejaron de surgir, en la comunidad escolar, voces que reclamaban un nuevo consenso, que favoreciese la estabilidad del sistema educativo y promoviese un mayor esfuerzo para mejorar la calidad.

Las exigencias objetivas de un nuevo consenso

Los sistemas educativos europeos entraron, a partir de la Segunda Guerra Mundial, en un proceso de reforma prácticamente permanente. Hay razones profundas que explican dicho proceso (Tiana, 2002): en una primera fase, hubo que reconstruir un sistema escolar destruido o muy dañado por la guerra; superada esa fase, una nueva etapa de expansión y desarrollo ocupó la década de los cincuenta y parte de los sesenta; y, más adelante, la crisis del petróleo de los años setenta puso fin a lo que se ha llamado la edad dorada de la educación, ya que emergieron graves problemas, derivados, en gran parte, del hecho de haber abierto la educación a toda la población escolar. Medio siglo de reformas nos ha enseñado varias cosas: una de ellas es que las reformas estructurales no bastan para resolver los problemas existentes; y otra, que el nudo gordiano de las reformas ha consistido en el «paso del bachillerato de elite a la educación secundaria para todos, o sea, la extensión de la escolarización» de este nivel a toda la población (Viñao, 2002, p. 105).

Nuestro país, aunque con notable atraso, se incorporó también a este proceso de reforma cuasi constante a partir de 1970. El paso lo dio la Ley General de Educación, uno de cuyos cambios sustanciales fue la creación de un nivel educativo, la Educación General Básica, que subsumió el antiguo Bachillerato Elemental. Lo que, después, en 1990, abordó la LOGSE fue, entre otras cosas, la prolongación en dos años del tramo que comienza con la Educación Primaria y continúa con la Educación Secundaria Obligatoria. Con enfoques diferentes, lo que han intentado la LOCE de 2002 y la LOE de 2006 no ha sido sino tratar de resolver los problemas que llevamos arrastrando desde 1970: no el grave problema de la escolarización de toda la población, resuelto plenamente en los años de gobierno socialista, sino la necesidad de que el sistema escolar ofrezca calidad de educación (la última ley pone especial el énfasis en que esta calidad alcance a toda la población).

Ahora bien, una de las características irrenunciables de la democracia es que garantiza que ningún grupo tiene el monopolio del poder de manera permanente. El poder, en las sociedades democráticas, es ejercido, como consecuencia del voto popular, por un grupo político o por varios en coalición. La democracia estriba, pues, en que los ciudadanos pueden, mediante elecciones periódicas, exigir que los gobiernos rindan cuentas de su gestión, de tal modo que se produzca, cuando el juicio de los electores sea adverso, un cambio de gobierno. La sabiduría de la democracia consiste, entre otras cosas, en esa posibilidad, siempre real, siempre actuante, que permite el continuo y pacífico juego político de las mayorías y las minorías, la remoción de los

gobernantes y su sustitución por otros, normalmente de distinto signo político. Los gobernantes saben, y los ciudadanos también, que las minorías de hoy pueden ser las mayorías de mañana. Me refiero, pues, a la alternancia democrática -«ese potente mecanismo para el recambio de gobernantes, de programas y de políticas» (Pasquino, 2000, p. 79). Sin embargo, y aunque parezca paradójico, la alternancia democrática puede dificultar la reforma de la educación.

Ello es así porque, por su propia naturaleza, las reformas escolares exigen plazos largos para surtir efecto, es decir, un tiempo que excede con mucho al que opera en la alternancia democrática. De hecho, los frutos de una reforma de la educación, aunque esté bien planteada, sólo se producen en el medio o largo plazo. Por otra parte, las leyes de educación consumen buena parte de una legislatura con los siguientes e inevitables pasos: diagnóstico de la situación, diseño de la reforma, debate con la comunidad educativa y con los grupos que canalizan la opinión pública, elaboración del anteproyecto legislativo, emisión de los dictámenes legales, aprobación del proyecto, discusión parlamentaria y promulgación de la ley. Cuando la ley comienza a aplicarse, una nueva legislatura está próxima y, con ella, la posibilidad de una alternancia democrática que entregue el gobierno a otras fuerzas políticas:

> Dado que una reforma del sistema educativo exige inevitablemente más tiempo del que suele disponer el gobierno que la produce, y dado que la educación sigue siendo una institución crucial en las sociedades modernas -más aún en la sociedad del conocimiento en la que estamos entrando a pasos agigantados-, una conclusión se impone: las políticas de reforma tienen que ser objeto de consenso en sus líneas fundamentales si se desea que sobrevivan a los gobiernos democráticos que las diseñan (Puelles, 2006b, p. 81).

De este modo, las constantes reformas y contrarreformas de la educación han producido, a finales del siglo XX, un estado de opinión -primero en el seno de la propia comunidad escolar, después en las fuerzas sociales y en los medios de comunicación, y, finalmente, en las propias fuerzas políticas- favorable a la consecución de un nuevo pacto que consensúe las leyes de reforma que el sistema educativo necesita. Por eso, ha podido decirse que, en este contexto, «el rol estratégico del Estado se define por su capacidad para organizar la concertación, para poner toda la información necesaria en la mesa de discusiones, para evaluar resultados, para actuar allí donde su presencia es necesaria y para garantizar el respeto a las reglas de juego aceptadas por todos» (Tedesco, 1995, p. 186).

¿Hacia un pacto de Estado en educación?

Es de justicia reconocer que los primeros pasos hacia un nuevo pacto sobre educación fueron dados, ahora hace diez años, por la comunidad escolar. Efectivamente, el 17 de septiembre de 1997 se firmaba en Madrid la *Declaración conjunta en favor de la educación,* patrocinada por la Fundación Encuentro y suscrita por 18 organizaciones del mundo de la educación -asociaciones de padres y madres de alumnos, organizaciones representativas de la enseñanza pública y privada, asociaciones y sindicatos docentes-, que dieron a luz un acuerdo encaminado a preparar e impulsar un *consenso político,* a fin de que la educación fuera considerada por los diversos gobiernos «una cuestión de la máxima prioridad» y, en consecuencia, «objeto de una política de Estado».

Sin embargo, este acuerdo tuvo también sus dificultades. Una lectura del mismo indica que las diferentes partes que intervinieron buscaban, por un lado, el consenso, pero, por otro, querían salvaguardar ante sus bases los principios, es decir, se debatían entre el consenso y el disenso. De esta forma, aunque el documento fue un gran paso en esa búsqueda de un espacio común y un precedente importante, era, sin embargo, sólo una primera aproximación. De hecho, el pacto iba acompañado de diversos anexos en los que las más importantes organizaciones y asociaciones intervinientes mostraban «los puntos sobre los cuales no se llegó aún a un consenso común», hecho, por lo demás, recogido en el mismo acuerdo: «La firma conjunta de esta Declaración no supone compartir los mismos puntos de vista en los problemas educativos como consta en los escritos que presentan las organizaciones en relación con la firma de la presente Declaración» (*Declaración,* 1997, p. 6). Esto suponía reconocer la presencia del disenso y la dificultad de conciliarlo con el consenso.

La segunda oportunidad surgió, en noviembre de 2004, con motivo de las reuniones habidas en el Consejo Escolar del Estado en torno al documento *Una educación de calidad para todos y entre todos,* que el Gobierno socialista remitió como base de la futura reforma para su discusión e informe. Las organizaciones y asociaciones más representativas decidieron entablar un diálogo entre ellas con la mira puesta en lograr un pacto social sobre la educación que, a diferencia del logrado en 1997, se centrara ahora en los problemas más relevantes y concretos que ésta presentaba. Al mismo tiempo, se esperaba que el pacto tuviera un efecto benéfico sobre la nueva ley orgánica que el Gobierno preparaba, y que facilitara, de esa forma, el *consenso político* entre los grupos parlamentarios que habrían de aprobarla.

Como es sabido, aunque se estuvo cerca del pacto, no fue posible su feliz consecución. A pesar del extraordinario esfuerzo realizado por Comisiones Obreras

Fecha de entrada: 30-05-07 Fecha de aceptación: 15-06-07

(CCOO), la Federación de Religiosos de la Enseñanza (FERE) y la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE), las dos organizaciones nacionales de padres de alumnos impidieron la firma. Como he indicado en otro lugar, las organizaciones de padres «sucumbieron frente a fuerzas internas que se mostraron partidarias de una radical fidelidad a los principios. [...] El consenso no es posible cuando los valores básicos de unos y otros se mantienen en su irreductible pureza, creándose una falsa mecánica en la que unos aparecen como los depositarios de las esencias y otros como los pragmáticos claudicadores» (Puelles, 2006a, p. 19).

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

La LOE y el frustrado consenso político

El *consenso básico* no siempre es suficiente en la vida política. Quizá porque, a veces, implica compartir valores de un modo pasivo o implícito, lo que concuerda mal con problemas de la vida pública que urgen un comportamiento político más exigente. Son problemas que uno de los politólogos más influyentes del pasado siglo, David Easton, consideró que necesitaban un apoyo político explícito *(political support).* De este modo, estableció una diferencia entre un apoyo al sistema político de carácter difuso, genérico, basado en una aceptación pasiva del mismo, y un apoyo específico, mediante el cual se sostienen determinadas decisiones del poder político, adoptadas para satisfacer unas demandas concretas (Easton, 1965). Justamente sobre estas bases, construiría Sartori su

teoría del consenso, y Morlino, abundaría en esa misma dirección, retomando el concepto, y relacionando el apoyo o sostén de Easton con la legitimidad, entendida ahora como *«conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo»* (Morlino, 1985, p. 177; la cursiva aparece en el original). Es decir, que nos encontraríamos ante un consenso legítimo que apoya positivamente al sistema político en la respuesta que éste da a una demanda especialmente sentida por la población. Este sería, a mi juicio, el caso de las reformas educativas, necesitadas de un apoyo positivo al sistema, con independencia de los gobiernos que las diseñen, desarrollen o asuman.

¿Cómo se han de resolver, entonces, la preocupación de los grupos sociales y políticos por preservar sus propios discursos ideológicos, sus principios y sus valores? Lo cierto es que, aun produciéndose un *consenso político* legítimo, no por eso se excluiría el conflicto de las sociedades actuales. El conflicto es «parte integrante de la vida social». En las sociedades posmodernas en que vivimos, en las que se disfruta de un nivel de bienestar alto, el conflicto no desaparece, ya que, en esas mismas sociedades, aparecen «nuevos ámbitos de consenso y disenso social, de orden y conflicto» que dinamizan el cambio social (García Ferrando, 2006, p. 181).

El consenso no supone, pues, ausencia de conflicto, ni de ideologías, ni de políticas diferentes, pero así como es patente la existencia de diferencias ideológicas entre los diversos grupos que giran en torno a la educación -especialmente entre los grupos políticos-, «es igualmente importante resaltar aquello en que los miembros de la sociedad están de acuerdo» (Lawton, 1994, p. 110). Hay que poner de manifiesto no sólo, por tanto, los valores e intereses que dividen, sino también los que unen a la sociedad. Sin duda, los últimos años han alertado a la sociedad española de que, en las reformas de la educación, es más necesario el acuerdo que el desacuerdo. ¿Se acabará, entonces, el disenso? En absoluto, porque los diferentes gobiernos, aún consensuando las reformas y las leyes que las impulsan, aplicarán sus políticas poniendo más énfasis en unos valores que en otros. Por razones bien conocidas, la izquierda política tenderá a acentuar las exigencias constitucionales derivadas del principio de igualdad, mientras que la derecha política pretenderá salvaguardar los derechos constitucionales derivados del principio de libertad, pero ambas políticas seguirán siendo legítimas si respetan el consenso político logrado, y el núcleo esencial de los derechos de libertad y de igualdad aceptados por todos.

Sin embargo, y a pesar del clima existente y ya indicado, la LOE no pudo ser objeto de un *consenso político.* Con todo, lo importante fue el espíritu con que se acometió la nueva reforma. En el prólogo, que la Ministra de Educación, María Jesús Sansegundo, escribió para el documento oficial que preparó la reforma, se declaraba la voluntad de alcanzar «un amplio acuerdo social, por el que trabajaremos sin descanso»

(Ministerio de Educación y Ciencia, 2004, p. 5). Se trataba de una declaración prácticamente inédita. Por primera vez en la historia de la democracia española, el titular de la cartera de Educación anunciaba una reforma que deseaba fruto del consenso de todos los sectores del mundo de la educación. Parecía que en el ámbito de la política se abría paso la idea de que había que garantizar la estabilidad de las leyes orgánicas que acometiesen las reformas exigidas por la realidad.

No es este el momento para analizar la LOE. Como hemos indicado en otro lugar, estamos ante una ley que, pretendiendo el máximo consenso posible, tuvo que aceptar ser sólo una ley de amplios acuerdos (Puelles, 2007). No fue posible el *consenso político.* Sin embargo, también por vez primera, el Gobierno negoció con importantes organizaciones de la comunidad escolar, especialmente CCOO, FERE y FETE, diversas modificaciones al proyecto presentado en el Congreso, al igual que el Ministerio de Educación negoció sustanciales acuerdos sobre el profesorado de la enseñanza pública y concertada con los sindicatos y asociaciones docentes, sentando un precedente que habrá que tener en cuenta para el futuro. Esperemos, pues, que la LOE sea un paso positivo en el largo camino hacia un pacto de Estado en la educación.

Referencias bibliográficas

Bericat, E. (2003). *Existe riesgo de una nueva guerra cultural en España.* En E. Bericat Alastuey (dir.), El conflicto cultural en España. Acuerdos y desacuerdos entre los españoles. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Cámara Villar, G. (2000). *Constitución y educación (Los derechos y libertades del ámbito educativo a los veinte años de vigencia de la Constitución de 1978).* En G. Trujillo; L. López Guerra y P. González-Trevijano (dirs.), La experiencia constitucional (1978-2000). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

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

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1978), 106.

— (1980), I Legislatura, 69 (sesión plenaria de 4 de marzo).

— (1983), II Legislatura, 64 (sesión plenaria de 11 de octubre)

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life.* New York: Wiley & So.

García Ferrando, M. (2006). *Los valores de los ciudadanos: conflictos y consensos.* En F. Murillo; J. L. García de la Serrana y otros: Transformaciones políticas y sociales en la España democrática. Valencia: Tirant lo Blanch.

HERRERO DE MIÑÓN, M. (1979). Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional. *Revista de Estudios Políticos,* 9, 73-97.

LAWTON, D. (1994). *Education and Politics in the 1990s. Conflict or Consensus?* London-Washington D. C.: The Falmer Press.

MAYORDOMO, A. (2002). La transición a la democracia: educación y desarrollo político. *Historia de la Educación. Revista interuniversitaria,* 21, 19-47.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2004). *Una educación de calidad para todos y entre todos.* Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

MORLINO, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos: instrumentos de análisis.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

ORTEGA Y GASSET, J. M. (1983). *Obras completas.* Madrid: Alianza Editorial/Revista de Occidente, vol. VI.

PASQUINO, G. (2000). *La democracia exigente.* Madrid: Alianza.

PECES-BARBA, G. (1994). *Sobre el consenso y otros temas.* En G. PECES-BARBA (ed.), Estudios sobre la Constitución española. Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado.

PÉREZ GALÁN, M. (2001). *La LODE: Intrahistoria de una ley.* Toledo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

PUELLES BENÍTEZ, M. DE (2002). El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual. *Historia de la Educación. Revista interuniversitaria,* 21, 49-66.

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

— (2006b). *Problemas actuales de política educativa.* Madrid: Morata

— (2007). *Política y educación en la España contemporánea.* (2ª ed.). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

SARTORI, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos. I.* Madrid: Alianza.

— (1987). *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo.* Madrid: Alianza.

— (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros.* Madrid: Taurus.

TEDESCO, J. C (1995). *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna.* Madrid: Anaya.

TIANA, A. (2002). *Reconstrucción de los sistemas educativos después de la Segunda Guerra Mundial.* En A. TIANA, G. OSSENBACH, Y F. SANZ (coords.), Historia de la Educación (Edad Contemporánea). Madrid: Universidad Nacional de Edición a Distancia.

VIÑAO, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas.* Madrid: Morata.

Fecha de entrada: 30-05-07 Fecha de aceptación: 15-06-07

Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario

Juan Manuel Fernández Soria
Universitat de València
juan.m.fernandez@uv.es

Resumen

Este artículo parte de la naturaleza ideológicamente conflictiva de la libertad de elección escolar, y la analiza desde una doble perspectiva, que toma en consideración tanto el mercado, como el derecho a la educación, y de la cual derivan múltiples consecuencias que convierten la libertad de elección en fuente de desigualdad. Además, recoge los supuestos equivocados que pretenden basar la libertad de elección en la libertad del consumidor, y estudia los efectos negativos que su aplicación absoluta tiene en la igualdad y en la cohesión social. Por otra parte, este artículo acepta la libertad de elección como parte de un consenso básico establecido, y apoya que dicho consenso parta del compromiso de lograr, para todas las escuelas, una eficacia aceptable para todas las familias. Ello requiere la intervención de los poderes públicos sobre la oferta y la demanda.

Palabras clave: política educativa, libertad de elección escolar, mercado y educación, derecho a la educación, consenso educativo, igualdad, libertad.

Abstract: *Equality and Freedom of School Choice: A Polemic Question for a Necessary Agreement*

Departing from the ideologically troubled nature of the freedom of school choice, the article analyzes it from the double perspective of the market and of the right to education, from which multiple consequences turning the freedom of election into a source of inequality derive. This study presents the wrong suppositions on which the freedom of choice is based, such as the consumer's freedom of choice. On the other hand, it also studies the negative effects of its absolute application in equality and social cohesion. Accepting the freedom of choice as part of a basic established consensus, the article supports such a consensus, which departs from

the commitment to achieve efficiency in schools and accepted by the families. Thus, the intervention of public powers as regards the offer and demand is necessary.

Key Words: educational policy, freedom of school choice, market and education, right to education, educational consensus, equality, freedom.

Planteamiento

La libertad de elección de centro, cuestión controvertida y de permanente actualidad desde hace algunas décadas, es uno de los ámbitos en los que se manifiestan de manera crucial las tensiones entre igualdad y libertad, las diferencias entre las posiciones políticas implicadas en el debate, y las distintas maneras de entender la vida y las relaciones sociales. Esto la convierte, para unos, en una exigencia irrenunciable y, para otros, en una amenaza educativa y social, aunque todos ellos coinciden en la necesidad de llegar a un acuerdo que evite el constante enfrentamiento. En este artículo, que se inicia destacando la polarización de la polémica que suscita la libertad de elección escolar, se exponen las discrepancias entre las diferentes posturas en el acercamiento a esta cuestión, ya que el clarificar cuales son las posiciones permite apreciar la dificultad para logra un consenso en los valores fundamentales que las sustentan. Lo cual, sin embargo, no impide la emergencia de propuestas que pretenden lograr el acuerdo. Así pues, en un principio, se abordará la elección escolar como una cuestión ideológica poco menos que irreconciliable, tal y como podrá apreciarse cuando, a lo largo de la exposición, se aduzcan los argumentos y exigencias, por una parte, de quienes entienden la libertad de elección bien como libertad del consumidor, bien como libertad fundamental, y, por otra, de quienes la consideran un obstáculo para la igualdad y la cohesión social. Finalmente, acabaremos recogiendo algunas aportaciones para el consenso.

La libertad de elección de centro: ¿una cuestión ideológica irreconciliable?

Nadie cuestiona que la elección de centro docente es un tema polémico que está estrechamente ligado a convicciones ideológicas y a la lucha por el poder. El debate,

Revista de Educación, 344. Septiembre-diciembre 2007, pp. 41-59
Fecha de entrada: 30-05-07 Fecha de aceptación: 18-06-07

antiguo ya, sigue vigente, porque una cosa es reconocer una libertad y otra muy distinta las condiciones en que puede ser ejercida. Isaiah Berlin, para quien es importante establecer esta distinción, se pregunta «qué son los derechos sin la capacidad de ejercerlos», pues «si un hombre es demasiado pobre, ignorante o débil, para hacer uso de sus derechos, la libertad que éstos le confieren no significa nada para él» (2004, p. 76 y 83). Se pone de manifiesto que unos -los mejor situados en la sociedad- harán un uso superior de esa libertad que otros -los peor ubicados en ella-, lo que hará más profundas las desigualdades existentes o generará otras nuevas. Esta consecuencia es combatida por ideologías que promueven políticas más favorables a la igualdad que a la libertad. Norberto Bobbio (1995, p. 135) cree, en efecto, que el criterio que se utiliza con más frecuencia para distinguir a la derecha de la izquierda es su diferente actitud ante el ideal de la igualdad. La derecha, que considera que la discriminación, por penosa que sea, es esencial a las relaciones humanas, y la tiene por «indisociable de la libertad individual» y «parte de los derechos iguales de todo hombre» (Lemieux, 2000, p. 189), cree, en consecuencia, inevitable la jerarquización de la sociedad -una característica a la que contribuye decisivamente la expansión de la libertad entendida como bien individual-, mientras que la izquierda favorece una mayor igualdad, considerada ésta como bien social. El pensador italiano, y con él la izquierda, sabe que, para conseguir ese ideal, es necesario intervenir con disposiciones igualitarias que limiten el principio genérico y compartido del goce de las libertades. En este sentido, advierte Bobbio (1995, p. 159) que «tener una libertad igual a la de todos los demás quiere decir no sólo tener todas las libertades que los demás tienen, sino también tener igual posibilidad de gozar de cada una de estas libertades». La intervención del poder público, limitadora en alguna medida de la libertad, es necesaria para lograr esa política de emancipación que tiene otros importantes efectos en la vida social y ciudadana. Cuando se aplica a la educación, la consecución de ese ideal es más plausible en la escuela pública que en la privada, en la medida en que la mayor presencia de los poderes públicos en ésta redistribuye las oportunidades educativas. Derecha e izquierda, democracia liberal y democracia social, conforman binomios ideológicos cuyos componentes se identifican, respectivamente, con escuela privada y escuela pública, con políticas de libertad y de igualdad en educación. Esa identificación es la que las partes enfrentadas manifiestan sin tapujos (López, 1995, p. 66 y Gómez, 2000, pp. 114-115), y que pone de manifiesto la existencia de dos opciones distintas de política educativa que, como se verá, se sustentan en valores distintos y entre las que es difícil esperar un acuerdo.

Con todo, y a pesar de las concesiones hechas por la socialdemocracia en esta cuestión -que sus mismos adversarios ideológicos admiten (López, 1995, p.12)- la

postura liberal aparece irreductible en sus planteamientos excluyentes -a más igualdad, menos libertad-. Esta actitud se ve favorecida, sin duda, por el auge del discurso del pensamiento postmoderno que hace de la recuperación del individuo, de su singularidad y su libertad, algunos de sus postulados fundamentales. La consecuencia es la progresiva desactivación de la igualdad que, siendo «uno de los puntos fuertes del pensamiento político occidental, es hoy un concepto débil» (Puelles, 2006, p. 59). La trascendencia para la democracia de que exita un equilibrio entre ambos principios, puesto que en ellos tiene sus cimientos, es lo que mueve buscar un acercamiento de posiciones en lo referente a las políticas de igualdad y de libertad en la elección escolar. Empeño que requerirá un enorme esfuerzo de liberales y socialdemócratas, tanto más considerable si, como ahora se verá, se tienen en cuenta la distancia que, en este particular asunto, existe entre los puntos de partida de cada una de esas fuerzas.

La libertad de elección como libertad del consumidor

La cuestión de elegir escuela ha resurgido desde hace años en muchos países en un contexto nuevo: ya no se trata de conseguir de un Estado absorbente y opresivo espacios para la libertad de conciencia, sino de redefinir su papel en un nuevo escenario de relación entre el individuo -erigido en «cliente» del sistema de enseñanza- y los establecimientos escolares -concebidos como «productores» de un servicio. Dicho de otro modo: desde los años ochenta del pasado siglo, la libertad de elegir centro se ha equiparado a la que se le reconoce al consumidor de un servicio que puede elegirlo o no en función del grado de satisfacción que obtenga. Se parte del supuesto de que la libertad de compra estimulará la competencia entre proveedores de bienes y servicios, de manera que éstos estarán obligados a ofrecer al consumidor el mejor producto posible si quieren ser elegidos como provisores del mismo. Se entiende que la libre competencia provocará la optimización del sistema y su constante renovación, lo que redundará en beneficio de un consumidor al que se le reconoce la dignidad y el respeto del que elige y al que, sobre todo, se le entrega un enorme poder, pues de su decisión depende la supervivencia del productor. Este esquema de mercado no se aplica al sistema escolar tradicional, cuyos proveedores -argumenta Herbert Gintis (1996, p. 680)- «son monopolios implícitos que se hallan al abrigo de estas fuerzas competitivas, de modo que tienen pocos incentivos para optimizar su producción» y,

por lo tanto, con su incorporación, los clientes, los padres, exigen un mayor responsabilidad a los poderes públicos, que deben esforzarse para atraerlos a sus centros. En consecuencia, se ha puesto en cuestión la tradicional homogeneidad que caracterizaba al sistema público de educación, que se ve impelido a diversificar la oferta para atender las posibilidades de elección. De lo que acabamos de decir, conviene reparar en que esa corriente pretende lograr el *parent power,* aunque no para ponerlo al servicio de los padres, sino de intereses ajenos a ellos.

Sabemos que entre los argumentos a favor de la libertad de elección ocupa un lugar primordial la defensa del papel que los padres están llamados a ejercer en la elección de la escuela que desean para sus hijos, y ésta es una cuestión en la que nos detendremos más adelante. Pero, cuando se aduce tal motivo, no se explicita que la defensa de esta libertad también reclama para los padres-consumidores la autoridad que reside en el juego político y en los poderes públicos, lo que implica, por un lado, acabar con los obstáculos y defectos propios del sistema político de la educación -pues los consumidores, con sus decisiones, tendrían más poder que los electores (Chubb y Moe, 1990, p. 53)- y, por otro, una redefinición del papel del Estado y una nueva manera no sólo de redistribuir el poder -parte del cual, por intermediación paterna, desean para sí el liberalismo y el conservadurismo, estrechamente asociados en lo que Robert Dale llamó «modernización conservadora»[1]-, sino también de reasignar los recursos y los beneficios de la educación. Jim Carl alerta de que las propuestas y las reformas basadas en la libre elección no proceden de los padres, sino de las políticas de la nueva derecha y de los intereses del mundo de los negocios. En su estudio sobre la libre elección en Inglaterra y Estados Unidos, Jim Carl (1994, pp. 315-319) identifica, al igual que Robert Dale, dos corrientes en la «nueva derecha», una liberal y otra conservadora, que persiguen objetivos diferentes en lo que respecta a sus distintas concepciones de la educación[2], pero que acaban coincidiendo en una misma meta: la libertad de elección de centro. Mientras los liberales, partidarios del *laissez-faire,* quieren una educación regida por las normas del mercado, los neoconservadores, recelosos de las virtudes del mercado -que, aunque genera riqueza, propicia

(1) La «modernización conservadora» pretende liberar a los individuos a efectos económicos -neoliberalismo-, al tiempo que los controla a efectos sociales -neoconservadurismo-, ya que «en la medida en que la "libertad" económica aumenta las desigualdades, conviene incrementar la necesidad de control social» (M. W. Apple, 1996, pp. 54-55). Se recupera la filosofía liberal del *laissez-faire,* y para contrarrestar los estragos sociales y morales que trae consigo, se retoma el antídoto conservador de los valores de la tradición.

(2) Según Jim Carl (1994, p. 302), para el neoliberalismo y el neoconservadurismo el niño es, respectivamente, un producto y un niño; el padre, un consumidor y un guardián para el niño; el profesor un productor y una autoridad; la escuela una empresa y un santuario; el currículum un producto diversificado de oferta y demanda, y un canon, una tradición, un conjunto de valores comunes; y el Estado un desregulador y un intervenidor, un defensor.

desarreglos en el orden social y en la moralidad- defienden, sin embargo, la libre elección convencidos de que gracias a ésta se puede restablecer la influencia de la tradición y recomponer la jerarquía y la moralidad en las instituciones sociales básicas (Familia, Estado e Iglesia). Pero el resultado de las reformas de libre elección es el mismo para las dos alas de la nueva derecha: el rechazo de la escuela pública concebida en términos keynesianos, y el establecimiento de la mecánica de mercado en educación -es decir, el reconocimiento del derecho a consumir *(free market),* la soberanía del que consume (el padre es el *consumer sovereignty*) la presencia de los productores (las escuelas individuales y diferenciadas), y el producto (las enseñanzas y el curriculum, naturalmente nacional). De acuerdo con la concepción de los padres como clientes o consumidores, los centros escolares que respondan a las exigencias de los padres verán incrementada su demanda, mientras que los que no lo consigan tendrán que mejorar y ser más eficaces o cerrar sus puertas al carecer de clientes.

Los padres adquieren así el poder propio del consumidor individual que elige lo que cree que le conviene más. Pero Carol Vincent (1993, p. 230) advierte que el poder que su posición de consumidor otorga al padre sólo le confiere la facultad de retirar a su «hijo-cliente» del colegio, pero «no tiene ya poder para participar en el control de la institución escolar y, por lo tanto, tampoco tiene poder para efectuar un cambio; y, aunque un conjunto de cambios individuales podrían llegar a modificar la naturaleza del producto, sin embargo un cambio de esta índole no sería el resultado de una política planeada, discutida y propuesta por quienes apoyan una participación colectiva de los ciudadanos, sino del supuesto efecto neutral de las fuerzas del mercado», una neutralidad que nunca es tal. La libertad de elección de centro provocará mayor competencia, ya que se otorga a los padres un nuevo mecanismo de control, el que les proporciona la posibilidad de abandonar el centro -«salida», *exit,* en expresión de Albert Hirschman (1977)- que no cumpla con sus expectativas. Se cree que debido a esta facultad los centros se sentirán en mayor medida responsables ante los padres, vistos como consumidores, y tratarán de atender intereses. Estos padres, sin embargo, carecen de la capacidad de participar en la organización y dirección de los centros escolares, pues el mecanismo de «movilización» a través de la «voz» -*voice*- es efectivo sobre todo cuando se ejerce de forma colectiva (Liebermann, 1989, pp. 150-151). Esta forma de participación clientelar -que, sin embargo, algunos de sus defensores consideran «la forma mejor, más directa de participación» (López, 1995, p. 90)- hace que el poder se deslice de los políticos, los planificadores y los educadores hacia los consumidores, en un movimiento que está conformando una nueva alianza entre el Estado y los padres ajustada a la «regulación por el mercado», y que sustituye a la tradicional, entre el

Estado y el profesorado, propia de la «regulación burocrática» (Duru-Bellat, 2004, p. 42), y cuyo progresivo desmantelamiento ha sido percibido por Whitty, Power y Halpin (1999, p. 159) en los países objeto de su investigación como una estrategia que persigue «reformular las relaciones entre los gobiernos, las escuelas y los padres».

Pero la implicación de los padres en la educación por medio de la libertad de elección no es más que la epidermis de unas reformas mucho más profundas, que no logran ocultar su larga pugna con la educación pública y en la que ésta, de momento, parece ir perdiendo posiciones. Tanto más cuanto que la libre elección de centro se ve envuelta, además, de consideraciones no sólo políticas, como las ya mencionadas, sino también filosóficas y educativas, tal y como se expone a continuación.

La libertad de elección como libertad fundamental

La libertad de elección escolar no es un tema ligado sólo al mercado educativo, sino que también está relacionado con el derecho a la educación y, consecuentemente, se ve afectado por todas las exigencias necesarias para hacerlo efectivo. La fuerza de esta última vinculación y el rechazo que suscita el discurso puramente liberal han concitado en torno a la consideración de la libertad de elección como libertad fundamental una línea de defensa que trasciende el discurso del mercado escolar para apoyarse en la lectura de la libertad de elección como un derecho importante en el conjunto de los derechos humanos. No obstante, y a pesar de la sustancial diferencia existenten entre las posiciones de las que parten, ambos discursos comparten argumentos y objetivos en su defensa de la libertad de elección escolar.

Quizá lo más sugerente -por sus implicaciones- de que la libertad de elección escolar se considere un derecho fundamental *(Empowerment Right)* -pues posibilita el disfrute de los demás derechos y libertades- sea la interpretación que se ha hecho de ella a la luz de los tratados internacionales[3] como un «derecho transversal» (Mehedi, 1998, pp. 2-3) y un «derecho pluridimensional» (Mehedi, 1999, pp. 9-15). Transversal porque la educación es un derecho tanto de primera generación -un derecho civil y político, o sea, un derecho-libertad que detenta la persona y la protege de

[3] Es aceptada por unanimidad en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

todo lo que pueda obstaculizar su libertad, como podría ser la acción del Estado-, como de segunda generación -un derecho económico, social y cultural, o sea, un derecho social, que exige, por el contrario, una actuación positiva del Estado para hacerlo posible. Como derecho transversal, el derecho a la educación está contenido a la vez en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por otra parte, tal y como deja entrever su transversalidad, el derecho a la educación es pluridimensional, es decir, afecta primordialmente al dominio personal (sujeto del derecho), pero también atañe al dominio social (objeto del derecho), lo que le confiere un carácter prestacional. De esta interpretación se deduce que como derecho transversal, es decir, en tanto que derecho-libertad y derecho social, y como derecho pluridimensional debería ser protegido por los poderes públicos e, incluso, recibir ayuda financiera de éstos.

Esta lectura del derecho a la educación presenta algunos aspectos potencialmente conflictivos, como el predominio de la dimensión individual de la educación (autonomización) sobre la social o comunitaria (socialización), o la acción positiva de los poderes públicos -que implicaría, en unos casos, abstención y, en otros, que se le otorgara incluso ayuda financiera. La dimensión personal, aparte de requerir acciones positivas del Estado, reclama también la libertad de elección de los padres, como parece derivarse de las exigencias del pleno desarrollo de la personalidad humana, objetivo primero de la educación, y que compete antes que a nadie a los progenitores o tutores del niño. El énfasis puesto en la primacía de la persona (concepto preferido al de individuo) se ve como «un "parapeto" contra las tendencias, a menudo temibles, de una educación exclusivamente al servicio de un cuerpo social, por no decir de una ideología» (Mehedi, 1999, p. 10). Los objetivos sociales -como la cohesión social o la igualdad de oportunidades- estarían, pues, supeditados a los personales, y la política educativa no debería basarse en el interés colectivo.

Pero la dimensión social de la educación -que se considera complementaria de la personal- y su carácter prestacional conllevan ciertos deberes para el Estado, cuyas obligaciones en materia de derecho a la educación y, por tanto, en lo referente a la libertad de enseñanza, ha tipificado Patrice Meyer-Bisch (2004, pp. 9-10) a partir de los tres niveles -respeto, protección y goce pleno del derecho- que estableciera Fons Coomans (1995, p. 23): las obligaciones negativas (respeto); las obligaciones positivas mínimas (protección) para garantizar el contenido esencial del derecho a la educación; el control de la negatividad de las obligaciones positivas (respeto a la indivisibilidad del sistema de libertades), o sea, el que la puesta en marcha de medidas de base concretas (como la obligatoriedad escolar) respete las libertades y los derechos humanos; y las obligaciones positivas (realización plena), que dependerán de los recursos disponibles -de ahí que sean

obligaciones programáticas. Consecuentemente, los poderes públicos deben proveer las condiciones necesarias para que el derecho de elección pueda, como todo derecho, ser real y no sólo formal. K. Tomasevski sintetizó esas exigencias en las siguientes: una dotación suficiente *(availability)* de medios educativos de calidad a disposición de los electores; el acceso *(accessibility)* sin discriminación a esos medios formativos; la aceptabilidad *(acceptability)* de la oferta educativa para todos los actores de la educación, y la adaptabilidad *(adaptability)* de esa oferta a las necesidades cambiantes de la sociedad (Fernández y Nordmann, 2002, p. 25). De estas reivindicaciones, que son, sin duda, pretensiones de máximos que no harán fácil el consenso, se derivarían políticas de creación de escuelas y de elección escolar que atiendan la pluralidad pedagógica, lo que supone que, en una zona dada, haya suficiente oferta de puntos de vista (variedad de centros elegibles) en lo educativo, filosófico o religioso. Dichas políticas privilegiarían la educación más como bien individual que como bien social, tenderían más a la diversidad que la homogeneidad, y defenderían, respetarían y apoyarían la responsabilidad primera de los padres en la educación de sus hijos. Además, diferenciarían la financiación educativa pública (conciertos, desgravación fiscal, bono escolar, etc.) de su prestación -que podría ser privada-, apoyarían la función subsidiaria del Estado y el protagonismo de la sociedad civil en la prestación educativa y buscarían la calidad de sistema educativo y su excelencia. Serían políticas que, en definitiva, asumirían que la igualdad es una quimera.

No es necesario señalar que la libertad de elección, ya se entienda como libertad del consumidor o como libertad fundamental, desemboca en la primacía del apoyo al derecho que tienen algunos padres a elegir, en detrimento de la promoción de otros fines sociales y de que todos tengan las mismas condiciones para ejercer el derecho a elegir (Berlin, 2004, p. 84). Una y otra consideración de la libertad de elección argumentan en defensa de sus posiciones el control social alternativo que se ejerce sobre los centros estimulándolos a conseguir una mayor diversificación curricular y pedagógica, la apertura del centro a su entorno, la atención a las necesidades de cada alumno, una mayor transparencia y racionalización de los costes, la autonomía responsable de los centros, el compromiso de sus actores, la revalorización del proyecto escolar de cada centro, la identidad de las instituciones, la mejora del rendimiento de los centros, el incremento de la calidad por la emulación, la igualdad de todos ante las mayores posibilidades de elección, etc. (López, 1995, pp. 278-279 y Nordmann, 2001, p. 24). Sin embargo, estas manifestaciones defienden valores que otros no comparten, al menos, no como valores absolutos. Y, como dice Isaiah Berlin (2004, pp. 84 y 86), «no hay más remedio que elegir» «cuando los valores se oponen auténticamente entre sí (como pasa en este caso)», cuando «la libertad no es el único valor que puede o debe

determinar la conducta», cuando «una libertad puede abortar otra», cuando «una libertad puede obstruir o dejar de crear condiciones que hacen posible otras libertades, o un grado mayor de libertad, o la libertad para más personas». En casos de conflicto, como éste, se trata de elegir entre libertad e igualdad.

La libertad de elección valedora de la desigualdad

Entre los defensores de la libertad de elección, hay quienes le reconocen riesgos -aunque los consideren siempre menores que los beneficios que reporta- y quienes señalan, para rebatirlas por considerarlas «miedos míticos», las objeciones «clásicas» que sus detractores -tutores de una «visión mítica de la escuela pública»- le atribuyen (Nordmann, 2001a, p. 2). Ciertamente, los paladines de este tipo de escuela manifestarán un juicio genéricamente contrario a la libertad de elección. Y, aunque algunos la conciben como «la nueva doctrina defensora del privatismo», heredera de la tradicional postura antagonista de la escuela pública revestida ahora de un discurso más moderno (Gómez, 2000, p. 106), y esta razón les parece suficiente para oponerse a ella, los argumentos para su rechazo o desconfianza se ven a menudo avalados por el resultado de las investigaciones al respecto. Nos detendremos sólo en algunas de esas razones que alertan sobre la desigualdad que provoca la libre elección de centro.

El hecho de que la libre elección parte de supuestos equivocados es algo que se considera ya bastante demostrado. Lo es en el caso de la previsión del comportamiento de las familias en el mercado educativo, cuyos mecanismos, como en todo mercado, no son puros. Se da por sentado que el consumidor sabe elegir, cuando es un hecho que no todos tienen la misma formación, ni la información, las estrategias o las oportunidades para hacerlo, como han demostrado, entre otros, Gewirtz, Ball y Bowe (1995, p. 22) al detectar en su estudio sobre Inglaterra distintos tipos de padres electores (privilegiados, semicualificados y descontentos), cuyo conocimiento de las ventajas de la elección y sus mecanismos guarda relación con su posición socio-cultural. Es más, hay dudas fundadas acerca de si los padres eligen basándose en criterios de eficacia escolar y de si eso les convierte en *choosers,* electores activos y movibles en el mercado (Duru-Bellat, 2004, p. 45). Pero, además, tampoco se ha demostrado la relación entre calidad y libertad de elección, entre autonomía y eficacia. El examen de la literatura sobre la elección escolar concluye que la suposición de que la elección de centro mejora automáticamente la calidad escolar es muy

dudosa, y que los beneficios que, en algunas ocasiones, se han producido «ni son tan automáticos como se desean, ni en realidad responden a la misma intención política de promover la liberalización del sistema educativo» (Rambla, 2003, p. 87). Las familias no eligen centro en función de su eficacia, sino de los principios fundamentales de la sociedad y de que prevalezca en él un particular clima moral o social (OCDE-CERI, 1994, p. 42), y más que la innovación y la eficacia pedagógica -afirma Duru-Bellat (2004, p. 55)-, lo que atrae a los padres son «los valores de convivencia». Una investigación sobre las actitudes de la familia española ante la educación de sus hijos muestra que los centros concertados son elegidos sobre todo por sus valores o su ambiente convivencial (Pérez-Díaz, Rodríguez y Sánchez Ferrer, 2001, p. 83). Otro estudio sobre la elección escolar de familias andaluzas ha observado que, además de la facilidad de acceso y la distancia a la que hay que desplazarse, pesa en la elección «una combinación de criterios pedagógicos y simbólicos, lo que refleja la importancia otorgada a la imagen de los centros» (Fernández, 2004, p. 383). Una imagen en la que no se muestra decisiva la oferta confesional del centro, pues se sabe que la elección de las familias se hace cada vez menos por razones religiosas, y más por motivaciones de consumo y por el cálculo egoísta de una buena colocación escolar (Laval, 2004, p. 225).

Por otra parte, el análisis de las experiencias anglosajonas realizado en *l'Institut de Recherche sur l'Économie de l'Éducation* (IREDU) ha invalidado la relación neta entre autonomía y eficacia: «El discurso "liberal" de los años ochenta, estipulando que, liberados de su sujeción burocrática, los actores iban a desplegar una creatividad y una efectividad insospechadas está invalidado» (Meuret, Broccolichi y Duru-Bellat, 2001, p. 164). También se ha comprobado errónea la suposición de que los centros que no satisfagan las expectativas de los consumidores cerrarán sus puertas: siguen abiertos, pero acogen a quienes son rechazados por las escuelas más selectivas (Duru-Bellat, 2004, p. 45). De este modo, se confirma otro dato, que la desectorialización como exigencia para acabar con la «clientela cautiva» está provocando una mayor polarización entre los centros más solicitados y los centros rechazados. En Francia, caso paradigmático en lo referente a esta situación, se observa que «el resultado global de la ampliación de la elección ha consistido en acentuar las diferencias entre *collèges*[4] que se dirigen a distintas poblaciones»: por un lado, los que preparan a una élite para ingresar en los Liceos orientados al éxito intelectual y, por otro, los de los barrios pobres, que se dedican a enseñar a niños con dificultades (OCDE-CERI, 1994, p. 158). Sin duda, hay padres que disponen de estrategias para hacer una buena elección, y otros que carecen de ellas.

[4] El *collège* es un centro público donde el alumnado procedente de la primaria recibe educación secundaria de primer ciclo, parte de la enseñanza obligatoria.

Fecha de entrada: 30-05-07 Fecha de aceptación: 18-06-07

Lo anterior no es más que un argumentario contra la libertad de elección como corrosivo para la igualdad. Está suficientemente documentado que favorece el rendimiento de los hijos de las familias acomodadas, bien pertrechadas de los medios -económicos, sociales y culturales- necesarios para poder hacer una buena elección y hacerse elegir por los centros más prestigiosos, propiciando con ello la extensión de un sistema basado en la diferenciación y la exclusión, legítimo, pero que, en opinión de Christian Laval (2004, pp. 243-244) actúa como un «mecanismo suplementario de reproducción de las clases especialmente temible». Las investigaciones mencionadas abonan esta afirmación. Marie Duru-Bellat (2003, p. 76), conocida estudiosa de estos temas, muestra cómo los jóvenes de medios favorecidos salen ganadores en lo que respecta al acceso a un centro escolar de calidad, lo que es significativo en términos de desigualdad social; y es que la diversificación de la oferta escolar, en extensión y en calidad, explica las desigualdades en cuanto al éxito obtenido y, con ellas, las sociales. Los esfuerzos por lograr un sistema educativo diferenciado, que es el objetivo de los movimientos de libre elección, no parece que persigan otra cosa que acabar con la igualdad y con un sistema educativo más justo e integrador. Una suspicacia ésta que se ve fortalecida por la desintegración social y escolar que provoca la libre elección.

La segregación social es una de sus consecuencias mejor estudiadas. La auspician tanto los comportamientos clientelistas de los propios centros, como los individualistas de los padres, aunque ambos están estrechamente relacionadas. Se reconoce que en el mercado educativo no sólo elige el consumidor, sino también el proveedor, el centro solicitado. Pero la lógica de mercado mira los resultados a corto plazo, y, en educación, la dificultad para conseguirlos se mitiga rechazando a los que son incapaces de lograrlos en el menor tiempo posible (alumnos con dificultades) y a quienes pueden disuadir a electores cuyas cualidades potenciales podrían mejorar su imagen. Los centros practican el *cream skimming* seleccionando a los escolares no sólo por sus aptitudes, sino también por su condición social e, incluso, étnica. En Inglaterra, donde «el dinero sigue al alumno» y la asignación de fondos depende directamente del número de inscritos, «para atraer a las "buenas familias" las escuelas recurren cada vez más a medidas represivas expeditivas contra los alumnos perturbadores, e incluso flojos, cuya exclusión inmediata se decide por motivos que no son de extrema gravedad». En Francia -de acuedo con la información que proporciona Laval (2004, p. 241)- «se amontonan las pruebas de comportamientos clientelistas y particularistas por parte de centros que rechazan las malas secciones». No es necesario abundar en esto. Los padres potencian este efecto segregador, unas veces porque buscando el bienestar de sus hijos eligen centros en los que encuentren compañeros de su mismo

origen social y étnico -un criterio que propicia concentraciones escolares homogéneas en algunas zonas-, pero otras la elección de los padres persigue bien el éxito escolar -y optan por centros selectivos-, bien la homogeneidad social y étnica -e inscriben a sus hijos en centros a los que acuden otros de su misma clase social o de su misma étnia. La «fuga de los blancos» de las escuelas frecuentadas por alumnos turcos, marroquíes y de origen extranjero, es una tendencia observada con frecuencia incluso en países de larga tradición en la elección escolar como Holanda. Pero no sólo en ellos, ya que los autores de un estudio sobre las reformas educativas en Nueva Zelanda, que en la década de los noventa aplicó la máxima libertad de elección, ponen de manifiesto la desigualdad que trajo consigo: «En el nuevo mercado de la educación, las escuelas con alumnos mayoritariamente blancos casi no daban abasto, mientras que la matrícula de las demás disminuía, pues no podían atraer a los profesores mejor calificados ni a los alumnos más motivados. Además, el costo del transporte escolar perjudicó a las minorías» (Fiske y Ladd, 2000, p. 34). Podemos concluir con la OCDE que la libre elección está provocando un reagrupamiento social o étnico que no se produce de manera oficial, sino voluntariamente (OCDE-CERI, 1994, p. 83), pero cuya consecuencia, de todos modos, «la separación entre la escuela de los alumnos blancos y la escuela de los alumnos "de color" se acentúa por todas partes en las que se instauró la "libre elección"» (Laval, 2004, p. 219). La escuela de todos, otro de los mitos según los detractores de la escuela pública, parece desintegrarse. La concentración de inmigrantes y de alumnos con necesidades escolares específicas en «centros patera» o en «centros gueto» es, o puede ser, una consecuencia indeseada. Fiske y Ladd (2000, p. 34) consideran que «lo más probable es que la libre elección de los padres acentúe las disparidades en todas partes», porque «en todo medio en que impere la competencia unos tendrán éxito y otros fracasarán. Es la ley del mercado». Y este es uno de los corrosivos más perjudiciales para la integración y la cohesión social.

Libertad de elección e igualdad: un acuerdo difícil pero necesario

Comenzaba este escrito cuestionando la posibilidad de armonizar libertad e igualdad, y la exposición realizada a continuación no invita al optimismo. Que, en la política educativa, y, especialmente, en la de elección de centro, se tengan cabida intereses tan contrapuestos, y que la izquierda y la derecha hagan lecturas tan distintas de la igualdad y

la libertad, alimenta ese escepticismo. No obstante, aunque el empeño resulte arduo, es necesario armonizar ambos principios para dar lugar a políticas integradoras, ya que es lo más conveniente para favorecer la cohesión social. El logro del máximo consenso educativo es un deseo expresado tanto por instituciones publicas (MEC, 2004, p. 13) y privadas (Fundación «Encuentro», 1997, § 2; Colectivo «Lorenzo Luzuriaga», 2004, p. 3), como por un gran número de personas de manera individual. Las consecuencias de no conseguirlo serían, quizá, irreparables -declive de las instituciones socialmente integradoras, atomización social, atrofia de los vínculos sociales colectivos, rotura del tejido social, etc. (Whitty, Power y Halpin, 1999, p. 167). Por eso, el acuerdo ha de ser posible.

La libertad de elección escolar no puede descartarse de plano. Aunque las investigaciones no han mostrado una presión masiva de los usuarios para conseguir una mayor capacidad electiva (Meuret, Broccolichi y Duru-Bellat, 2001, pp. 273-274), existe un consenso básico sobre esa libertad, reconocido y amparado al máximo nivel legal. Esto, junto con su capacidad para generar desigualdades, requiere un pacto procedimental y político que respetando la libertad, proteja la igualdad, ya que ésta constituye una exigencia básica de la democracia.

Sin embargo, ¿cuál es la finalidad del acuerdo? Juan Carlos Tedesco (2005, pp. 9 y 13) cree que los nuevos pactos son un instrumento «para enfrentar las tendencias a la fragmentación, la ruptura y la exclusión tanto de los sectores pobres de la población como de los que ocupan la cúpula de la estructura social», y que comprometerse en ellos «implica aceptar que el logro de los objetivos educacionales no puede quedar librado exclusivamente a la dinámica del mercado ni a la capacidad de cada grupo social para competir en dicho mercado». El fin del consenso es perseguir «objetivos de transformación productiva y equidad social». Este es el problema del consenso: hay que armonizar la necesaria transformación productiva -es decir, hacer efectiva la calidad del sistema educativo, uno de los argumentos esenciales a favor de la libre elección-, con la equidad social, pues aunque aquélla aplicara la igualdad para todos obtendría resultados desiguales al tratar como iguales a los que de hecho no lo son. Mientras que la equidad apela a la justicia o reclama la igualdad, pero no sólo de acceso, sino también de partida, ésta última exige intervenciones distributivas, «tratamientos preferenciales, ventajas para los que están en desventaja» (Sartori, 2003, p. 253). Por eso, a la hora de lograr un pacto sobre la libre elección, debería tomarse como punto de partida el coste que supondría para el bienestar social. Las políticas de elección no deberían favorecer el beneficio privado a costa del colectivo, sino armonizar los derechos de los padres y las obligaciones de la Administración de promover la

mejor educación para todos. Es mejor buscar la eficacia de *todas* las escuelas y hacerlas aceptables a las familias, que incitarlas a elegir, ya que no sólo es menos costoso, sino que preserva los fines sociales de la educación. Claro que, como advierten Meuret, Broccolichi y Duru-Bellat (2001, pp. 276-277), esto exige adoptar políticas de discriminación positiva y realizar, en las instituciones, modificaciones que afecten tanto al profesorado -que debería ser sensible a las demandas de su público y aceptar una regulación externa de su trabajo-, como al establecimiento de objetivos claros y evaluables, la realización de auditorías regulares a los centros y un seguimiento de los que presenten dificultades. El Estado, cuya mediación en el «desarrollo de políticas juiciosas de libre elección de centro» no es -a pesar de la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones- cuestionada ni siquiera por los más acérrimos partidarios de ésta (López, 1995, p. 277), está llamado a intervenir sobre la oferta para mitigar los efectos perversos que la libertad de elección tiene sobre la igualdad, especialmente, en la integración social mediante el estableciendo de incentivos -como el financiamiento *need-led*, centrado en las necesidades de los alumnos- para las escuelas que alcancen determinadas metas de diversidad referidas al alumnado. Numerosas experiencias muestran que es más ventajoso, cuando median sistemas de elección controlados, «mejorar la equidad (especialmente la integración), que mejorar la eficacia» (Meuret, Broccolichi y Duru-Bellat, 2001, pp. 276-277). Esta es la idea que ha guiado a la Ley Orgánica de Educación de 2006, que recogen el sentido de pactos y colectivos como el manifiesto de la Fundación «Encuentro» (1997, § 2.3) y las propuestas del Colectivo «Lorenzo Luzuriaga» (2004, pp.5-6), y atiende a principios de solidaridad y equidad. Esta ley funda la libertad de elección en los centros financiados con fondos públicos que asumen la función social de la educación de acuerdo con el principio del esfuerzo compartido o de corresponsabilidad en la escolarización y admisión de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo[5]. Este es un ejemplo de consenso procedimental en el que las cesiones son visibles si se coteja el anteproyecto de ley con la norma aprobada. Los criterios de planificación en el reparto de alumnos con este tipo de necesidades -tradicionalmente acogidos en los centros públicos- han sido una de las exigencias en las que más se ha insistido para mitigar el efecto nocivo de la libertad de elección en la integración escolar y en la consecución de un sistema educativo más igualitario.

En la misma dirección, caminan propuestas que hablan de refundar la educación como un bien común, en el que las familias participen, y no sean ya clientes, sino

[5] Lo mismo ha hecho la Generalitat de Catalunya en su *Pacte nacional per a l'Educació* (2006, p. 24).

copartícipes activos en la construcción social de la escuela, y asuman, junto con los demás agentes educativos, su parte de productores en la redefinición de un cuerpo de saberes que cohesionen la sociedad, de una cultura común que permita la competencia cívica, de unas prácticas pedagógicas incluyentes y de unos usos democráticos asociativos que hagan posible tanto la política generativa, como el negociar acuerdos y compartir actuaciones beneficiosas para sus hijos y los hijos de los demás. Este paradigma, alejado tanto de la libre empresa, como del burocratismo, se apoya en la innovación, la cooperación y la solidaridad, y no en la concurrencia, el interés individual y la segregación social. Sin embargo, presenta, al menos, dos problemas: el primero de deriva de del hecho de que, como el consenso, ha de basarse necesariamente en la negociación política, y el neoliberalismo -advierte Tedesco (2005, p. 14)- no cree en la política sino en la mano invisible del mercado; mientras que el segundo ejemplifica lo que ya antes habíamos mencionado: el tiempo que necesita el desarrollo de ese modelo para sean visibles sus efectos, puesto que aunque, a medio y largo plazo, resultan beneficiosos para la integración y la igualdad social, no tienen un impacto inmediato en la calidad del sistema educativo. Esto difícilmente será aceptado por grupos de presión que miran la inmediatez de los resultados, lo medible y cuantificable. Esta postura encuentra, a menudo, la aprobación de las familias que, a veces, pierden de vista que la libertad no es lo único valioso, y que hay otros valores, «no menos últimos», «como la justicia, la felicidad, el amor, la realización de las capacidades para crear nuevas cosas, experiencias e ideas, y el descubrimiento de la verdad» (Berlin, 2004, p. 86) que es necesario satisfacer. El Estado, mediante su actuación sobre la demanda, puede, sin embargo, contrarrestar esta percepción y convencer a los padres de los beneficios de refundar la escuela como un bien de todos susceptible de alcanzar todos estos valores. Podría, incluso, incentivar la elección de centros que contribuyan al bienestar social dotándolos, por ejemplo, de servicios que puedan encontrarse en otros centros.

Conclusión

Investigaciones sobre la libertad para elegir centro han mostrado que los supuestos y argumentos aducidos en defensa de la libertad de enseñanza, o son equivocados o no guardan una relación contundente con los resultados obtenidos, aunque produzcan una cierta satisfacción en los usuarios. Por el contrario, esas investigaciones

han evidenciado las consecuencias negativas que, para la igualdad y la cohesión social, se derivan de una aplicación irrestricta de esa libertad, puesto que se incrementan las desigualdades, la segregación y la reproducción social, así como la división de clases sociales y la despolitización. No sólo no permite redistribuir las oportunidades educativas, sino que amplía las de los más favorecidos, además, modifica el equilibrio de poderes en el sistema educativo, amenaza la educación como servicio público, y provoca un efecto contrario al que pretende lograr, ya que hace obligatoria la presencia del Estado que, con renovada fortaleza, aparece como prescriptor y evaluador de los indicadores de rendimiento de los centros... Con todo, a pesar de que en este particular asunto habrá que tener siempre presente que de nada sirve tener una libertad si se carece de la capacidad de ejercerla, y de las diferentes concepciones ideológicas enfrentadas, el reconocimiento tradicional de ese principio y su inclusión en un consenso básico -como el constitucional de 1978 en el caso de España (Puelles, 2002, pp. 63-64)- obliga a ampliarlo a las reglas del juego y a la actuación política intentando lograr un consenso necesario -en el que el Estado debe ocupar un lugar esencial como regulador y mediador- que persiga objetivos comunes y beneficios sociales para todos, y del que resulten políticas que integren la libertad y la igualdad para todos. En este sentido, las recientes leyes y pactos educativos han logrado ya algunos resultados en el intento de alcanzar un consenso social y político.

Referencias bibliográficas

Apple, M. W. (1996). *Política cultural y educación.* Madrid: Morata.

Berlin, I. (2004). *Sobre la libertad.* Madrid: Alianza.

Bobbio, N. (1995). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política.* Madrid: Taurus.

Carl, J. (1994). Parental Choice as National Policy in England and the United States. *Comparative Education Review,* 38, 294-322.

Chubb, J. & Moe, T. M. (1990). *Politics, Markets and America's Schools.* Washington, D.C.: The Brooking Institution.

Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2004). *Reflexiones y propuestas sobre el documento ministerial «Una educación de calidad para todos y entre todos».* Madrid: Material policopiado.

Coomans, F. (1995). Clarifying the Core Elements of the Right to Education. En F. Coomans y F. Von Hoof (eds.): *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights,* SIM, Special 1995 (18), 9-26.

Duru-Bellat, M. (2003). *Inégalités sociales à l'école et politiques éducatives.* Paris: UNESCO. Institut Internationale de Planification de l'Éducation.

— (2004). Debate y prácticas en materia de elección de centros escolares en los países europeos y en los Estados Unidos. En *Revista de Educación,* 333, 41-58.

Fernández, A. y Nordmann, J. D. (2001). *El derecho de elegir la escuela.* Ginebra: OIDEL-FUNDEL.

Fernández, A. y Nordmann, J. D. (2002). *El estado de las libertades educativas en el mundo. Informe educativo 2002.* Madrid: Santillana.

Fernández Esquinas, M. (2004). Elección de escuela: efectos y dilemas en el sistema educativo público en Andalucía. En *Revista de Educación,* 334, 377-390.

Fiske, E. B. y Ladd, H. F. (2000). Nueva Zelanda: el precio del modelo liberal. En *El Correo de la UNESCO,* Nov., 33-34.

Fundación Encuentro (1997, 17 de septiembre). *Declaración conjunta en defensa de la educación.*

Gewirtz, S., Ball, J. J. & Bowe, R. (1995). *Markets, choice and equity in education.* Buckingham & Philadelphia: Open University Press.

Gintis, H. (1996). Libertad de elección escolar: planteamientos y opciones. En *Perspectivas* (Unesco), 4, 679-693.

Gómez Llorente, L. (2000). *Educación pública.* Madrid: Morata.

Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad.* México: FCE.

Laval, CH. (2004). *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública.* Barcelona: Paidós.

Lemieux, P. (2000). *La soberanía del individuo. Fundamentos y consecuencias del nuevo liberalismo.* Madrid: Unión Editorial.

Lieberman, M. (1989). *Privatization and Educational Choice.* New York: St. Martin's Press.

López Rupérez, F. (1995). *La libertad de elegir en educación.* Madrid: FAES.

Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General de Educación (2004). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate.* Madrid: Imprime Marín Álvarez, Hnos. S.A.

Mehedi, M. (1998). *El ejercicio del derecho a la educación.* Documento de trabajo presentado en las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/1998/10 de 3 de junio.

— (1999). *Contenido del derecho a la educación.* Documento de trabajo presentado en las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/1999/10 de 8 de julio.

Meuret, D., Broccolichi, S. y Duru-Bellat, M. (2001). Autonomie et choix des établissements scolaires: finalités, modalités, effects. En *Les Cahier de l'IRÉDU,* 62. Dijon: CNRS.

Meyer-Bisch, P. (2004). *Le droit à l'éducation en tant que droit culturel, au sein des droits de l'homme.* Material policopiado. Ponencia presentada en el Colloque International «Le droit à l'éducation. Quelles effectivités au Sud et au Nord?», 8-11 de marzo, Université de Ouagadougou (Burkina Faso).

Nordmann, J. D. (2001). *Seis preguntas sobre la libertad de enseñanza.* Madrid: OIDEL.

— (2001a): *Le droit de choisir l'école.* Confèrence prononcée à l'Assemblée Générale de la FEDE, 30 mars 2001, Nice. Extraído de http://www.oidel.ch/francais/Publications/Groupe_de_publications/LIBERTE-D'ENSEIGNEMENT/Dix%20propositions%fondant%20Le%20droit%de%20choisir%20L'%E9cole.doc.

OCDE-CERI (1994). *L'école: une affaire des choix.* Paris: Éditions de l'OCDE.

Pérez-Díaz, V., Rodríguez, J. C. y Sánchez Ferrer, L. (2001). *La familia española ante la educación de sus hijos.* Barcelona: Fundación «La Caixa».

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

— (2006). *Problemas actuales de política educativa.* Madrid: Morata.

Rambla, X. (2003). Las desigualdades de clase en la elección escolar. En *Revista de Educación,* 330, 83-98.

Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.

Tedesco, J. C. (2005). *Pactos educativos: difíciles pero necesarios.* Documento básico. I Foro Latinoamericano de Educación «Pactos y participación: retos de la educación actual», organizado por la Fundación Santillana, marzo, Buenos Aires.

Vincent, C. (1993): Community Participation? The Establishment of «City's» Parents' Centre. En *British Educational Research Journal,* 19, 227-241.

Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado. Delegación de poderes y elección en educación.* Madrid: Morata.

Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España

Gregorio Cámara Villar
Universidad de Granada
gcamara@ugr.es

Resumen

Este trabajo analiza el fundamento y la necesidad de concluir un pacto en materia educativa entre las principales fuerzas sociales y políticas en España que permita preservar a la educación, en sus aspectos centrales y sustanciales, de los efectos reactivos o negativos que podrían conllevar las alternancias políticas propias y legítimas de un sistema democrático, eliminando los conflictos procedentes de la sobredeterminación ideológica y haciendo posible que la aplicación de las políticas educativas se desplieguen con continuidad en el tiempo para poder obtener resultados que respondan a objetivos de calidad, de equidad y de eficacia. Se examinan en este sentido las líneas maestras de actuación en pos de la consecución del mencionado pacto educativo en el marco de los elementos centrales del consenso constitucional alcanzado en esta materia. Se abordan así como elementos clave para la articulación del pacto: la integración dialéctica entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza y las consecuencias que de ello se derivan; la formación de todos en los principios y valores compartidos constitucionalmente consagrados; la necesidad de organizar y garantizar adecuadamente el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones; la participación en un marco de progresiva profundización democrática y de relación con el entorno de los centros; y la búsqueda del equilibrio en la tensión entre unidad y diversidad educativa que nace de la descentralización política y la garantía de los elementos comunes del sistema.

Palabras clave: Derecho a la educación, sistema educativo, pacto educativo, consenso, derechos educativos, política educativa.

Abstract: *The Needs of Consensus Around the Right to Education in Spain*

This work analyses the grounds and need to reach an agreement in educational matters among the main social and political powers in Spain in order to preserve education, in its

central and substantial aspects, of the negative or reactive effects which may be derived from the legitimate political alternations,typical in democratic systems, avoiding conflicts derived from ideological over-determination, enabling the continuous implementation in time of efficient educational policies of equity and quality. Regarding this concern, we examine the guidelines followed in order to obtain the aforementioned educational pact in the context of the main elements of the constitutional consensus reached in this matter. We tackle key issues for the articulation of the pact: dialectic integration between the right to education and freedom in teaching and the consequences derived from it; the training of people concerning shared principles and values which have been constitutionally established; the need to organise and guarantee adequately the right of parents to have their children receiving a moral and religious education in accordance with their convictions; the participation in a context of progressive deepening in democracy based on the relation of educational centres with their environment; and the search for a balance situation between unity and diversity in education, which emerges from the political decentralization and the guarantee of common elements within the system.

Key Words: right to education, education system, educational agreement, consensus, education rights, education policy.

Significado del consenso en materia educativa

La educación en un sistema democrático ha de contemplarse desde dos perspectivas tan fundamentales como irrescindibles: aquélla que se refiere a la satisfacción de las necesidades de formación para el libre desarrollo de las personas y aquélla otra que comprende su contribución al desarrollo social y económico. Estas dos dimensiones, aunadas y equilibradas en su complejidad, han de orientar tanto la comprensión del conjunto del sistema y de su dinámica, como el intento de analizar las necesidades -y las posibilidades- de consecución de un pacto global en esta materia que resulte consistente, evitando tanto la simplificación como una marcada orientación ideológica que dificultaría o haría imposible un potencial entendimiento en este ámbito entre las principales fuerzas sociales y políticas. A su luz, las funciones de la educación consisten en transmitir a las nuevas generaciones un conjunto de conocimientos y de habilidades sociales y profesionales y también, de manera entrelazada, en hacer posible la adquisición de una serie de principios, valores e ideales que son alentados por el conjunto social en tanto que resultan basilar y comúnmente compartidos en el

Fecha de entrada: 25-06-07 Fecha de aceptación: 09-07-07

marco de una comunicación abierta, racional y crítica. Junto a ello, es igualmente posible, sobre el presupuesto del pleno respeto a las opciones libres y en el marco de esa misma comunicación, que el sistema coopere desde el principio de neutralidad con las personas, las familias y las confesiones para que la formación religiosa pueda llevarse a cabo en el ámbito de la escuela pública, toda vez que existe la necesidad constitucional de garantizar la libertad religiosa y, con ello, de asegurar un estatuto de respeto y de positivo amparo al hecho religioso en una sociedad ya plenamente secularizada, democrática y pluralista (laicidad positiva). Para alcanzar estos objetivos, la educación, los procesos formativos, necesitan de la concordia, de la estabilidad y de la seguridad.

Tomando en consideración estas sencillas premisas, el concreto sistema educativo que pongan en pie y mantengan en sus líneas fundamentales los poderes públicos en una sociedad democrática avanzada -cuya consecución es un objetivo plasmado en el Preámbulo de la Constitución-, debe garantizar que estas funciones se cumplan a partir del acuerdo básico entre las fuerzas sociales y políticas generado desde el exigible respeto al pluralismo ideológico, cultural y religioso, valor central y sustentante del Estado constitucional; junto con el pluralismo territorial propio de la distribución vertical del poder político, en tanto que nuestro modelo de Estado garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 y Título VIII CE). Estas son las coordenadas a tomar en consideración para el establecimiento y el mantenimiento renovado de un sistema educativo de calidad adecuado a nuestras necesidades.

Para ello el punto de partida es, obviamente, el consenso fundamental que sobre esta materia se plasmó normativamente en la Constitución. Pero es igualmente necesario, para proporcionarle en cada momento la concreción adecuada y el mantenimiento regular del funcionamiento del sistema educativo como un todo, que exista también un acuerdo sustancial entre las principales fuerzas sociales y políticas sobre el desarrollo de las políticas educativas en el marco de ese consenso básico o fundamental[1] cuyo objeto ha de ser todo aquello que sea estructural para el sistema educativo y pueda mantenerlo alejado de vaivenes, bandazos y tensiones que pudieran impedir su estabilidad, asegurando igualmente su eficacia y su adaptabilidad a los cambios y al surgimiento de nuevas necesidades o complejidades, así como su sincronización con los niveles de calidad alcanzados por los países más desarrollados de nuestro entorno. Como dice

(1) Utilizamos aquí la distinción oportunamente apuntada por M. de Puelles Benítez, siguiendo a Sartori, entre *consenso básico* (el pacto constitucional por la educación) y *consenso político* (el consenso sobre determinadas políticas de la educación) en su trabajo «El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual». *Historia de la Educación*, 21, 2002, 58 y passim.

M. de Puelles, si el consenso constitucional ha tenido el efecto de impedir que se hayan puesto en práctica políticas educativas «de carácter sectariamente unilateral», no ha tenido por el contrario el efecto de relanzar «una política de mejora de la educación, como la que exigen los tiempos actuales, apoyada por todas las fuerzas sociales y políticas». En definitiva, «la existencia del consenso básico no ha significado la expulsión del disenso de la vida pública»[2] como revela claramente el dato de que desde 1980 hasta la actualidad se hayan dictado hasta diez leyes orgánicas de educación.

En este sentido es en el que frecuentemente se demanda -y en ocasiones se ha intentado sin éxito- la celebración de un *pacto de Estado*[3] que ha de ser concluido y observado por, al menos, las principales fuerzas sociales y políticas para preservar a la educación, en sus aspectos centrales y sustanciales, de los efectos reactivos o negativos que podrían conllevar las alternancias políticas propias y legítimas de un sistema democrático, dando por supuesta la necesidad de que la aplicación de las políticas educativas se tengan que desplegar con continuidad en el tiempo para poder obtener resultados que respondan a los objetivos de calidad, de equidad y de eficacia planteados desde los presupuestos básicos del sistema.

Pero para alcanzar esta situación se requiere inexcusablemente saber apreciar la existencia de esta necesidad, sentir la predisposición a la negociación y a la búsqueda del consenso posible como una exigencia de solidaridad en el marco de un proyecto comúnmente compartido; y, con ello, saber renunciar no ya sólo a pretender la imposición de modelos educativos determinados, sino también a la fundamentación de las propias posiciones exclusivamente desde principios derivados de ideologías concretas, debiendo siempre primar, por el contrario, el acuerdo sobre la base de la transacción y la cesión orientadas por la consecución de objetivos compartidos y la satisfacción de principios más elevados e inclusivos del sistema[4]. La fortuna que nos ampara en el momento histórico que vivimos es que tales principios, en definitiva, están bien identificados, porque no son otros sino los establecidos en la Constitución, tal como ésta ha venido siendo interpretada y aplicada por su supremo intérprete, el Tribunal Constitucional, pese a que todavía persistan determinadas sobredeterminaciones ideológicas por parte de las fuerzas

---

(2) Ibídem, p. 63.

(3) Para la información y análisis acerca del más reciente y fracasado intento de concluir un pacto educativo con motivo de la elaboración de la LOE, remitimos al número 6, noviembre-diciembre de 2006, de la *Revista Organización y Gestión Educativa*, monográfico sobre «El pacto educativo»; en particular, a la introducción de A. Bolívar y N. Zaitegi , «El pacto educativo», y a los artículos de L. Gómez Llorente, «La educación: un contencioso histórico» y M. de Puelles: «¿Por qué no fue posible el pacto educativo?».

(4) Como dice M. de Puelles, «...el consenso en democracia es la búsqueda de un espacio común, un espacio de encuentro y de compromiso. El consenso no es posible cuando los valores básicos de unos y otros se mantienen en su irreductible pureza, creándose una falsa dinámica en la que unos aparecen como los depositarios de las esencias y otros como los pragmáticos claudicadores» («¿Por qué no fue posible el pacto educativo?», op. cit., 19).

políticas a la hora de su valoración y aplicación concretas. Pudiera decirse que después de la jurisprudencia constitucional, la pacificación en esta materia es exigible y, si no se produce mediante los pactos necesarios, será por la inobservancia desde determinadas posiciones del principio de lealtad al sistema constitucional.

Reunir las condiciones antedichas cuando en muchas ocasiones la confrontación política, como venimos observando, se deja llevar en su dureza por la pendiente de la coyuntura y por objetivos políticos a muy corto plazo y, por tanto, de muy cortas miras, es algo que entraña una extraordinaria dificultad y que genera un gran escepticismo sobre sus posibilidades actuales. Esta misma dificultad y este mismo escepticismo inevitablemente se proyectan, a su vez, sobre la reflexión tendente a establecer las líneas posibles de búsqueda y consecución de un determinado nivel de consenso en el desarrollo del sistema educativo, reflexión siempre atenazada por la intuición de que pueda conducir finalmente a la más pura melancolía. No obstante, pese a que las adversas condiciones políticas actuales nos instalan justamente en este escenario, el esfuerzo bien que merece la pena. Como ha dicho J. C. Tedesco (1995), con palabras que hago mías: «[...] aunque pueda parecer muy voluntarista, el argumento final de nuestro análisis consiste en reconocer que, si algo es considerado socialmente necesario, tiene que ser posible. Lo de necesario y posible está asociado a un proyecto social y político. El pacto no es un instrumento válido en sí mismo, sino que constituye un procedimiento consistente con un proyecto social basado en la idea de construir una sociedad equitativa y dinámica. En tal contexto, concertar políticas educativas es parte de un proceso más general de fortalecimiento de la ciudadanía y de construcción de un orden político democrático».

En España se dan, hoy por hoy, casi todas las condiciones y elementos imprescindibles para entender por consolidado un verdadero consenso fundamental en materia educativa, expresado por nuestra norma constitucional, permaneciendo sin embargo en buena medida abiertos algunos aspectos y elementos del enfrentamiento secular en esta materia por razones fuertemente ideológicas[5], lo cual empaña las

[5] Como subraya A. Marchesi, éste es el principal problema: «tal vez el más importante y el escollo principal para un acuerdo, es el referido a las diferentes opciones ideológicas de unos y de otros. Las distintas ideologías reflejan una concepción diferenciada de la sociedad, de las relaciones entre las personas y de los valores sociales, lo que se traduce en educación por una visión específica de lo que significa la calidad y la equidad. Esta concepción se extiende después al papel de la escuela pública y de la privada, al sistema de admisión de alumnos, a la financiación de la educación, a la participación, a la organización de la ESO, al estudio de la religión, etc.» («Ideología educativa y pacto escolar», *Cuadernos de Pedagogía*, 338, septiembre 2004, 82). Particularmente visible resulta esta escisión ideológica y el distinto sentido que se otorga a conceptos como «equidad», «comprensividad», «calidad», «complementariedad» de las redes pública y privada, etc. en el Debate de totalidad del Proyecto de Ley Orgánica de Educación. *BOCG. Congreso de los Diputados*, serie A, número 43-1, de 26 de agosto de 2005, ejemplo quintaesenciado de las extraordinarias dificultades que por motivos ideológicos se presentan para un eventual pacto.

posibilidades para alcanzar un más concreto *pacto de Estado* sobre la educación que permita la estabilidad del sistema y su proyección hacia la consecución de más elevados niveles de calidad desde los presupuestos de libertad e igualdad sobre los que constitucionalmente se fundamenta. Remover determinados condicionantes ideológicos podría ser, en definitiva, la clave para hacer posible un *pacto de Estado* por la educación en España. Un pacto que permita sentar unas bases sólidas para un sistema educativo de amplia proyección de futuro, respecto del que cada Gobierno que se forme por la alternancia política inherente al sistema democrático no sienta la tentación o la necesidad de deshacer lo que en aspectos sustanciales hicieron los antecedentes, sin perjuicio de que puedan desplegarse las legítimas políticas propias en este ámbito que no supongan una alteración de las líneas sustanciales de establecimiento y desarrollo del sistema compartidas por todos.

Para poder fundamentar las líneas maestras de actuación en pos de la consecución del mencionado pacto educativo desde estos presupuestos metodológicos, resulta preciso examinarlas de manera sumaria en el marco de los elementos centrales del consenso constitucional alcanzado en esta materia.

Los elementos centrales del consenso fundamental en materia educativa y las necesidades básicas del pacto educativo en la actualidad

La integración dialéctica entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, matriz fundamental para el pacto educativo

El derecho a la educación tiene una naturaleza híbrida, tanto *económico-social* y prestacional como de libertad (Rubio Llorente, 1977, p. 103) y así se refleja en la Constitución. Todo el artículo 27 supone un impresionante compromiso entre los principios de igualdad, libertad y participación, configurando una palmaria demostración de que nuestra fórmula constitutiva del Estado como social y democrático de Derecho (art. 1.1) no puede entenderse sino de manera integrada, porque así es justamente la realidad que regula. De aquí resulta, a mi juicio, la principal perspectiva que las fuerzas sociales y políticas han de tener siempre presente para orientar la con-

secución de un pacto en el particularmente decisivo ámbito de la educación. Es la síntesis entre estos elementos, igualdad, libertad y participación, nacida del mismo paradigma sobre el que se edifica nuestro Estado constitucional, la que puede ofrecer la matriz de lo que resulta estructural en el sistema educativo y, por tanto, aquello que identifica lo que ha de ser respetado y desarrollado por todos los Gobiernos, independientemente de su color político, a la hora de definir e implementar sus políticas propias en la materia.

La conciencia de la necesidad de superar el pasado llevó en el momento constituyente de 1978 a constitucionalizar en materia educativa, con singular esfuerzo, un *pacto de inclusión de mínimos,* esto es, de los principios, derechos y otros elementos sustanciales sobre la educación, llegando a yuxtaponer, con la pretensión de integrarlos dialécticamente, los rasgos más importantes de las dos grandes perspectivas de la escuela pública (con énfasis en el derecho a la educación y en la igualdad) y de la escuela privada (con énfasis sobre la libertad de enseñanza) operantes en nuestra historia, dejando abierta al futuro la cristalización y el asentamiento de un modelo flexible sobre la base de la definición de los fines de la educación y de ciertas cesiones y transacciones[6]. Hoy, tras más de un cuarto de siglo de vigencia de la Constitución y tras la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional y la doctrina científica, tal cristalización se ha producido y el artículo 27 aparece como un texto coherente y sistemático que quintaesencia en un entramado bastante adecuado respecto a los objetivos constitucionales los principios, mandatos, derechos, libertades, deberes, potestades e implícitas remisiones a competencias que permiten definir una *Constitución educativa* (Cámara Villar, 1988, 2002). Las normas que lo integran presentan una estrecha relación entre sí y dibujan un delicado equilibrio, una síntesis fecunda entre perspectivas históricas, sociales y políticas que confluyen bajo un común denominador. Este marco jurídico fundamental implícitamente suministra, por consiguiente, las orientaciones necesarias para destilar lo que ha de ser estructural y básico en el sistema y, sobre ello, es posible construir un pacto político susceptible de ir adaptándose a los cambios.

Sin ninguna duda, el rasgo más destacado del art. 27 es la integración dialéctica del derecho a la educación y la libertad de enseñanza, expresando así la igualmente

(6) G. Cámara Villar: «Sobre el concepto y los fines de la educación en la Constitución española». En VV.AA.: *Introducción a los derechos fundamentales.* Vol. III, Madrid, Ministerio de Justicia, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1988, pp. 2161 y ss. Para un análisis preciso de las características del consenso constitucional remitimos a la obra citada de M. de Puelles: «El pacto escolar constituyente...» Vid. igualmente, con amplia perspectiva histórica, L. Gómez Llorente: «La educación: un contencioso histórico», op. cit., *passim,* y A. Mayordomo Pérez: «La transición a la democracia: educación y desarrollo político», *Historia de la Educación,* 21, 2002, 19-47.

dialéctica relación general entre igualdad y libertad y proporcionando el camino para la resolución del históricamente sobredeterminado enfrentamiento entre los modelos de la escuela pública y la escuela privada. De un lado, el contenido primario del derecho a la educación como derecho de libertad lo conecta singularmente con la dignidad de la persona y con el libre desarrollo de la personalidad a las que se refiere el artículo 10.1 como fundamento del orden político y de la paz social y, a su través, con los objetivos y fines que inspiran la educación democrática invocada en el apartado 2 del artículo 27. Es esta la dimensión que apunta a la protección contra el adoctrinamiento y el dogmatismo en la enseñanza en cualquiera de sus formas, contra el monopolio en la actividad educativa y..., en este sentido, se conecta de manera indisoluble con la libertad de enseñanza también aludida en el segundo inciso de este primer apartado. De otro lado, el derecho a la educación como derecho de prestación remite a la procura de la universalización de la formación, de tal manera que se concreta en la prescripción articular de que la enseñanza básica será *obligatoria y gratuita* (art. 27.4), subrayándose así el deber de los poderes públicos de satisfacer el derecho y la correspondiente garantía para su eficacia, a cuyos efectos se determinan la programación general de la enseñanza y la creación de centros docentes (art. 27.5) y la inspección y homologación general del sistema educativo (art. 27.8).

Por su parte, la libertad de enseñanza es un supraconcepto que denota «un sistema de pluralidad de variadas "libertades en la enseñanza"» (Embid Irujo, 2000, p.231); se trata, por ello, de un principio directriz y estructural que concita en sí derechos y libertades más concretos. Como ha dicho A. Fernández-Miranda Campoamor (1988), la libertad de enseñanza se nos revela como una garantía institucional y principio estructural del sistema educativo, pues «es consecuencia del reconocimiento de la libertad de conciencia y de la libertad de expresión, es decir, del principio de libre formación de las conciencias con lo que ello implica de libre transmisión de la cultura y de institucionalización del pluralismo ideológico». Con ello queda reubicada esta libertad, históricamente tan problemática y controvertida (esgrimida generalmente como bandera de la enseñanza privada y confesional frente a la estatal), en una consideración tanto externa como interna de los centros docentes. Ya no puede predicarse tan sólo referida a la libertad de creación, dirección y elección entre centros (reivindicación permanente más propia de las fuerzas conservadoras), sino que su sustancia penetra y recorre también con la misma intensidad la libertad en la práctica educativa llevada a cabo dentro de todos los centros (perspectiva más propia de los programas y reivindicaciones de las fuerzas de izquierda). En definitiva, se resuelve en equilibrio la cuestión más conflictiva y que con más intensidad ha enfrentado a las

fuerzas políticas y a diversos sectores sociales en el terreno educativo. La libertad de enseñanza implica, desde el punto de vista externo, la existencia del derecho de los particulares a crear instituciones educativas (lo cual reconoce precisamente el apartado 6 del artículo 27) y, correlativamente, el derecho de los padres a elegir el tipo de centro; pero implica asimismo, desde el punto de vista interno, el derecho a desarrollar la enseñanza con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que se ocupa, esto es, la libertad de cátedra (lo que reconoce el artículo 20.1 c); y también deriva lógicamente de ella, tanto desde el punto de vista externo como interno, el derecho de los padres a decidir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (derecho que reconoce el apartado 3 del artículo 27)[7].

De esta manera, derecho a la educación y libertad de enseñanza no son sino dos caras de la misma moneda: de no ser por el uso ya aquilatado de los mismos, acaso con más propiedad lógica y semántica pudiera hablarse de libertad de educación y de derecho a la instrucción o a la enseñanza[8]. Pero un requerimiento de adecuación al Estado social y democrático de Derecho exige que no deba nunca perderse de vista que la faceta integrada predominante en la actualidad, partiendo de la plena garantía de la *libertad de enseñanza* y de todos los derechos que le están asociados, es la propia de la satisfacción del *derecho a la educación* y la de *servicio público,* en el sentido de servicio de interés general. Ciertamente el objetivo fundamental en un Estado social ha de ser la universalización de una formación básica adecuada al tiempo histórico con arreglo a niveles cada vez más exigentes de calidad y equidad y también el establecimiento de las bases para que todos aquéllos que lo deseen y tengan capacidad para ello, con independencia de su posición económica, puedan acceder a los niveles superiores y universitarios de formación. De hecho, uno de los grandes logros de nuestra democracia ha sido sin duda la extensión de la escolarización hasta universalizarla, permaneciendo en nuestros días el reto de la consecución de cada vez mejores niveles de calidad y equidad[9].

---

(7) Si bien en este caso ha habido destacados expertos que se han pronunciado abiertamente en contra de considerar que este derecho, junto con el de elección de centro, pueda considerarse parte de la libertad de enseñanza; así, Embid Irujo, A., op. cit., p. 233. No obstante, tanto la jurisprudencia constitucional como la ordinaria son concluyentes en estos concretos aspectos, cuya argumentación compartimos: básicamente el hecho de que sólo el juego compartido de estos preceptos permite asegurar el derecho de los padres a elegir el tipo de centro y la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (en especial, STC 5/1981 y SsTS de 24/1/1985 y 18/10/1990).

(8) Como dice I. Borrajo Iniesta, «la Constitución ha enhebrado derecho a la educación y libertad en tales términos, que ambos han de ser tenidos permanentemente en cuenta al abordar cualquier cuestión o problema. De ahí lo preciso de la expresión "educación en libertad"» («El derecho a la educación en libertad: esquema de interpretación». En *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente.* Congreso de los Diputados/Tribunal Constitucional/Universidad Complutense de Madrid/Fundación Ortega y Gasset/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, Vol. I, 661.

(9) Para una sumaria descripción y análisis del camino recorrido desde la promulgación de la Constitución hasta la fecha, vid. J. Carbonell Serraboja: «Un largo camino», *Cuadernos de Pedagogía,* 342, enero de 2005, 48 y ss.

Es así esencial para el pacto educativo -como una manifestación de la integración dialéctica entre el derecho social a la educación y la libertad pública que es la libertad de enseñanza-, el reconocimiento de que este objetivo ha de ser satisfecho mediante la existencia de una red educativa nacional en la que confluyen y participan tanto los centros públicos como los centros privados concertados, con la comúnmente compartida orientación de satisfacer los principios y valores constitucionales sobre los que se asienta la enseñanza. Una enseñanza que, en general, está concernida con la necesidad de incrementar permanentemente sus niveles de calidad y de orientarse hacia la satisfacción de los requerimientos formativos y profesionales de la población española susceptibles de inscribirse también con eficacia en los objetivos globales de desarrollo socioeconómico del conjunto del sistema[10], lo cual incluye tener también presentes la realidad y los retos que a estos efectos plantea nuestra pertenencia a la Unión Europea para alcanzar los objetivos de integración correspondientes.

Desde esta perspectiva irradia desde el consenso constituyente el entendimiento de que las redes pública y privada de la enseñanza trabajan objetivamente de manera complementaria para la persecución de los objetivos globales del sistema educativo. Esta dimensión y las consecuencias que de ella es preciso extraer constituyen elementos centrales para el pacto y la ruptura de ideologías educativas tradicionalmente enfrentadas que todavía hoy enturbian las posibilidades para un proyecto compartido en sus líneas sustanciales. Como ha destacado J. Subirats (1997, p.74), «la distinción público-privado no puede hoy servir como principal elemento de diferenciación ideológica o de diferenciación entre diversas opciones de actuación [...]. Si trasladamos este tema al debate sobre la escuela pública, lo que resulta seguramente más relevante es que el paquete de enseñanza considerado socialmente como básico (concepto que, como sabemos, ha ido expandiéndose sin cesar) tenga una regulación que garantice los valores constitucionales de pluralismo, no discriminación, tolerancia y libertad, y que existan garantías suficientes de acceso al sistema educativo básico, sea cual sea el nivel de ingresos de que se disponga, lo cual implica la financiación con fondos públicos». Lo importante, por consiguiente, es que la regulación educativa responda a los principios y valores constitucionales y a los niveles de calidad exigibles y que los poderes públicos estén en disposición de controlar la efectividad de esta adecuación y de suministrar los fondos necesarios que aseguren la financiación suficiente del sistema.

[10] Como plantea J. M. Martín Patino, las relaciones entre ambas redes, lejos de apoyarse en ideologías políticas, deben estar regidas por una «noble competitividad profesional» («La enseñanza en España o la polémica del siglo», *Revista Iberoamericana de Educación*, 34, 2004, 135). *Vid.* también para una visión equilibrada de la relación entre enseñanza pública y enseñanza privada L. Gómez Llorente: «Pública/Privada. Competitividad o complementariedad». Trabajadores de la enseñanza, 67, octubre-noviembre de 2004, 6-10.

De acuerdo con estas premisas, son detectables con claridad diversas líneas de actuación: es primordial y necesario que en el pacto por la educación se incluya un acuerdo básico sobre la estructura de las enseñanzas por etapas, partiendo de la orientación general que al sistema educativo proporcionan los principios y valores constitucionales, permitiendo así su estabilización; en particular, un objetivo central debe ser, sobre la base del mantenimiento de la gratuidad en los niveles básicos de la enseñanza, su extensión a la educación infantil, en la que deben reforzarse los objetivos pedagógicos; también debe serlo, como ya planteara la «Declaración conjunta a favor de la educación»[11], el aseguramiento del carácter comprensivo de la organización de las enseñanzas que abarcan la educación obligatoria y gratuita, haciéndola compatible con una progresiva diversificación, pero evitando la generación de elementos que redunden en la posible segregación del alumnado y, del mismo modo, es precisa la atención educativa a la diversidad de situaciones en la que aquel se encuentre, garantizando igualmente la financiación suficiente de la misma. En este mismo plano ha de propiciarse el establecimiento de un sistema de planificación adecuado de educación compensatoria, prestando especial atención al alumnado en situaciones desfavorecidas y, en particular al procedente de la inmigración y al de las zonas rurales; por otra parte, la lucha igualmente prioritaria contra el fracaso y el abandono escolares exige su complemento y coordinación con otras políticas sociales, económicas y culturales que incluyan este objetivo. Elementos centrales del pacto han de ser, del mismo modo, el objetivo del progresivo incremento de los niveles de calidad en relación con los demás países de Europa y la valoración especial de la formación profesional para una también progresiva mejora y adecuación flexible a las expectativas y a las cambiantes necesidades sociales. Poca argumentación requiere la idea de que el pacto y las políticas que a partir de él se desarrollen con esta orientación de reforma y mejora necesitarán cimentarse sobre la práctica de un profesorado motivado, al que para ello habrá de dignificarse en su función y dotarlo de posibilidades de formación, autonomía y recursos suficientes (Carbonell Serraboja, 2005 a, p.53 y b, pp. 71 y 72).

Para que el pacto sea posible y resulte sólido, la atención a la enseñanza pública y su potenciación como principal responsable de la universalización de la instrucción con arreglo a niveles de calidad cada vez más exigentes, debe cohonestarse con la concepción pluralista y flexible que alienta nuestro modelo de Estado social y demo-

[11] *Declaración Conjunta en favor de la educación.* Documento hecho público por la Fundación Encuentro en septiembre de 1997 y secundado por sindicatos, patronales y asociaciones de padres de distinto signo ideológico, que sigue constituyendo en sus rasgos generales un buen exponente de las bases sobre las que podría cimentarse un pacto educativo. Reproducido en *Cuadernos de Pedagogía,* 263, noviembre de 1997, 86 y ss.

Fecha de entrada: 25-06-07 Fecha de aceptación: 09-07-07

crático de Derecho y con el consenso fundamental en materia educativa alcanzado en sede constitucional; de tal manera que se garantice a la enseñanza privada concertada no solo un estatuto de pleno respeto a sus derechos, sino también la financiación suficiente y adecuada a través de los conciertos educativos de acuerdo con las necesidades objetivas de escolarización y la programación general de la oferta, ya que también este tipo de escuela es «escuela pública en sentido amplio» (Subirats, 1977, p. 74) en tanto que está contribuyendo desde la iniciativa social a la satisfacción del derecho a la educación y lo hace con fondos públicos. Por esa misma razón, este tipo de centros, porque han de satisfacer intereses generales, han de estar ciertamente sujetos a los controles básicos necesarios por parte de la Administración educativa para garantizar el cumplimiento de los mismos objetivos educativos que en la escuela de titularidad pública; especialmente la calidad y la atención a la escolarización equitativa del alumnado con especiales necesidades educativas (sin que se generen desviaciones selectivas hacia la escuela pública y, más en concreto de alumnos procedentes de la inmigración y de minorías étnicas o culturales). De igual modo el pacto debe incluir mecanismos suficientes para asegurar la participación real y efectiva de todos los sectores de la comunidad educativa en la dirección y gestión de los centros, equilibrándola en lo necesario con el carácter privado de los mismos, en especial en lo que se refiere a su dirección. Por otra parte, es fundamental en este orden de consideraciones la definición de un sistema compartido de evaluación de los centros sostenidos con fondos públicos en todo lo referente a la calidad y a la equidad, a la satisfacción de los objetivos planteados en relación a los resultados educativos, al funcionamiento de la administración educativa y al rendimiento de los niveles de participación.

La formación de todos en los principios y valores compartidos constitucionalmente consagrados, una exigencia central del sistema

También es necesario destacar como elemento central del pacto constituyente el que se renunciara a constitucionalizar un modelo determinado de educación, sin que ello signifique que la Constitución sea neutral en el plano valorativo. Muy al contrario, ésta contiene, como destacara Tomás y Valiente[12], su propio *ideario,* que no es otro sino el que aparece reflejado en el apartado 2 del artículo 27, expresión concentrada y nuclear del orden liberal-democrático en su conjunto (De Otto, 1985, pp.19-24). En él claramente se

[12] STC 5/1981. Voto particular sobre el Motivo Primero de la Sentencia formulado por el Magistrado Francisco Tomás y Valiente, al que se adhieren los Magistrados Ángel Latorre Segura, Manuel Díez de Velasco y Plácido Fernández Viagas, Fundamento 10.

formula una directriz configuradora de un verdadero principio de constitucionalidad como orientación positiva, y también como límite, del entero sistema educativo: «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Si profundizamos en la interpretación de este precepto, como he tenido ocasión de reiterar en otros trabajos previos, encontramos identificados en él un objeto (la formación plena según contenidos abiertos), una finalidad más general e inclusiva (el pleno desarrollo de la personalidad humana), unos objetivos específicos acordes con ella y con su papel institucional en el Estado democrático (el respeto a sus principios y a los derechos y libertades fundamentales y, por tanto, la orientación positiva de fortalecer el respeto por la dignidad de las personas y los derechos humanos, capacitar para la participación libre y responsable, favorecer la tolerancia, la paz y el pluralismo religioso, ideológico y político) y unos límites (el mismo respeto, en el ejercicio de las potestades públicas y en el de los derechos, de los indicados principios, definidores del orden constitucional como un todo) (Cámara, G. 2000, p. 982). Ciertamente, este principio orientador de la acción educativa referida a todas las personas está directamente relacionado con el artículo 10.1, donde encontramos que la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes, así como el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son el fundamento del orden político y de la paz social[13].

Este principio implica así la obligación positiva para los poderes públicos de promover espacios de libertad para el desarrollo integral de la personalidad de los educandos, a partir de los principios y valores constitucionales que rigen la sociedad y que ésta reconoce como suyos, lo cual no sugiere precisamente neutralismo indiferente a los valores. Tomar conciencia de esta realidad y de sus exigencias por parte de todas las fuerzas políticas es ineludible para poder concluir un pacto educativo sólido y coherente con los presupuestos constitucionales de partida. Desde esta perspectiva, queda todavía por abordar y resolver satisfactoriamente en nuestro sistema el modo en el cual llevar a cabo de manera constitucionalmente adecuada y compartida una formación o educación para la ciudadanía susceptible, con independencia de su denominación y organización, de establecer los fundamentos comunes para la adquisición de conoci-

(13) Con esta formulación viene a recogerse en nuestra Constitución el concepto predominante sobre la educación en el mundo de los países democráticos, tal como fuera positivado por el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y, posteriormente, en el artículo 13.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966, así como en el artículo 5 de la Convención relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Enseñanza de 14 de Diciembre de 1960, preceptos todos ellos que han sido fuente de inspiración directa del artículo 27 y a la luz de los cuales, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 10 CE, han de ser interpretados todos los derechos y libertades en materia educativa.

mientos y el desenvolvimiento de actitudes necesarias para el análisis crítico, responsable y constructivo de la realidad social y del sistema político establecido. Esta formación del ciudadano activo y responsable requiere así adecuarse a las referencias nucleares del orden constitucional en su conjunto y, en particular, al significado de la dignidad de las personas y del libre desarrollo de su personalidad, al significado del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, así como a los principios y reglas de convivencia democrática, especialmente de la tolerancia y del pluralismo positivamente entendidos. Se trata de una formación relativa a un tronco común y basilar para todos los alumnos, futuros ciudadanos en plenitud de derechos, con independencia de sus propias opciones ideológicas y religiosas, que los singularizan como personas libres, y que vendrían a imbricarse plural y dialécticamente con aquellos elementos valorativos referenciales básicos (Cámara Villar, 2005, p. 138). En este sentido, este tipo de formación presenta igualmente una trascendental importancia para la integración como ciudadanos, en los planos social, cultural y político, de los inmigrantes, fundamentalmente los de segunda generación, con pleno respeto a sus diferencias en el marco del necesario respeto, a su vez, de los derechos humanos (Llamazares Fernández, 2001, pp. 605-637)

Pero esta es una operación muy delicada, como revelan las extraordinarias dificultades que ha suscitado y sigue suscitando la implantación por la LOE de la asignatura «Educación para la ciudadanía y Derechos humanos»[14], lo cual exigirá de los negociadores, en su caso, amplias miras, capacidad de transacción, renuncias a prejuicios ideológicos bien arraigados, generosidad y apertura solidaria a un proyecto que pueda ser comúnmente compartido.

Necesidad de organizar y garantizar adecuadamente el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acordes con sus convicciones

No menos central en el pacto constituyente es el derecho garantizado a los padres en el apartado 3 del artículo 27 para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, configurado como derecho autónomo por el constituyente a todos los efectos y que ha de cohonestarse con la formación genérica del ciudadano a la que anteriormente hacía referencia y con la que

[14] Sobre la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, vid. también el monográfico de *Cuadernos de Pedagogía*, 366, marzo de 2007 y *Temas para el Debate*, 149, abril de 2007.

no tiene ni mucho menos por qué entrar en colisión, como acabamos de precisar, siempre que se deslinden bien los contenidos comunes de la educación para la ciudadanía y la formación transversal en valores de aquellos otros que formarían parte de las libres y legítimas opciones ideológicas, morales y religiosas. Justamente este carácter autónomo del derecho, que ha de ser garantizado tanto en los centros de titularidad pública como privada, revela, en un plano sustancial, la perspectiva de la introducción de una, singularmente, fuerte garantía para la efectividad de las libertades ideológica y religiosa en un ámbito funcional especialmente sensible y relevante para su satisfacción en el marco continuado del libre desarrollo de la personalidad, objetivo central y primario de la educación en un sistema democrático[15].

Pero el gran problema que plantea este derecho es precisamente el modo según el cual hacerlo efectivo en el marco de un Estado aconfesional fundamentado en el pluralismo político, sociocultural y religioso, sin romper el difícil equilibrio hallado en sede constituyente entre el neutralismo o carácter laico del Estado («ninguna religión tendrá carácter estatal») y la valoración positiva del hecho religioso que implica el mandato que el artículo 16.3 dirige a los poderes públicos de mantener relaciones de cooperación «con la Iglesia católica y las demás confesiones religiosas», todo ello en relación con el principio promocional de la libertad e igualdad que también dimana del artículo 9.2 de la Constitución.

Esta es, por consiguiente, una cuestión también abierta, en buena medida pudiera decirse que el principal motivo, por la fuerte carga ideológica de la que se rodea, de que no se alcance un *pacto educativo* global que proporcione la necesaria estabilidad al sistema, contaminando el conjunto del debate educativo en el terreno político y sobrecargándolo ideológicamente. Como he tenido ocasión de exponer en otro lugar, abordar esta cuestión tan problemática exige partir del reconocimiento sin reservas, por un lado, del valor positivo que la religión puede tener sobre las personas y sobre las sociedades y, en consecuencia, su papel también medular en el libre desarrollo de la personalidad; por otro, que en el ámbito educativo esta cuestión plantea la necesidad de satisfacer en un modo adecuado, razonable y suficiente las exigencias constitucionales del derecho de los padres a que sus hijos reciban una determinada formación religiosa y moral; pero también que este derecho no es ilimitado ni

(14) Tal planteamiento es visible en la positivación realizada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio de Roma de 1950 y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, donde las garantías de aquellas libertades se proyectan sobre diversos ámbitos, entre los que se encuentra por su singular trascendencia la enseñanza (art. 18 de la Declaración Universal y 9 del Convenio de Roma), sin perjuicio del reconocimiento específico que del derecho de los padres se efectúa en otros preceptos de estos instrumentos normativos (así, en el art. 2 del Protocolo Adicional núm. 1 del Convenio de Roma).

se configura como una posibilidad de predeterminar autoritativamente una concreta y excluyente formación religiosa y moral para aquéllos, ya que el bien superior que es preciso proteger está precisamente situado en los escolares, en quienes reciben la formación como una riqueza imprescindible para el libre y pleno desarrollo de su personalidad (art. 27.2 CE); en consonancia con ello y de manera correspondiente a una sociedad ya plenamente secularizada, tal formación ha de producirse en un ámbito plural y susceptible de ser crítica y democráticamente abordado (Cámara Villar, 2005, pp. 137 y 138).

Partiendo de estas consideraciones, el pacto al que en esta materia se propenda -de acuerdo con las condiciones actuales de la sociedad española- necesita tender a mi juicio a la estabilización de la enseñanza de la religión en el ámbito educativo, siendo conscientes de que las respuestas normativas (dejando de lado por ahora la importante y problemática cuestión de la determinación del alcance de los compromisos contraídos con la Iglesia Católica en los Pactos con la Santa Sede de 1979 y su posible renegociación)[16] son potencialmente muy variadas, pero han de producirse en un marco de respeto que viene configurado por la necesidad constitucional de garantizar: a) la integridad de la conciencia y la libertad religiosa de los alumnos; b) el respeto al derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación de carácter religioso y moral libremente elegida, así como a que en el ámbito escolar no se desvirtúe o atente contra esa clase de formación, disponiendo los medios para ello; c) que no se incurra bajo ningún supuesto en discriminación alguna por razones de ideología o de religión; y d) que los objetivos y fines generales de la educación orientada al libre desarrollo de la personalidad de los alumnos, sean adecuadamente servidos respecto de todos ellos, independientemente de sus opciones ideológicas y religiosas[17]. Sobre estas bases, por difícil que sea su consecución, el pacto es inequívocamente posible. Es una cuestión central, por lo tanto, que partiendo de un acuerdo social y político en la materia, los poderes públicos concierten con las autoridades religiosas de las diferentes confesiones un acuerdo que, respetando los mencionados presupuestos básicos, permita al sistema educativo cooperar adecuadamente para que sea posible la enseñanza de las religiones en las escuelas públicas desde una posición de laicidad positivamente entendida.

(16) Como dice L. Gómez Llorente, «una cosa son los acuerdos sobre enseñanza de la religión contenidos en la Carta Magna, y otra el régimen de "equiparación a las demás disciplinas fundamentales" que establece el artículo II del Acuerdo con el Vaticano, y que sencillamente es de imposible cumplimiento si de verdad se quiere respetar el carácter absolutamente voluntario de dichas enseñanzas y la no discriminación punitiva de quienes las rehúsen, lo cual no implica que con alguna imaginación y mucha buena voluntad no pueda acabarse hallando alguna fórmula siquiera sea mínimamente satisfactoria para todos» («La educación...», op. cit., p. 17).

(17) Ibídem, pp. 131 y 132.

La participación en un marco de progresiva profundización democrática, un objetivo fundamental para el sistema

Otra dimensión del consenso fundamental en materia educativa consiste en la previsión de formas de participación específicas en este ámbito, convirtiendo algunas de ellas en verdaderos derechos subjetivos. Concretamente, pueden distinguirse dos vertientes, una más personal y directa, la de los derechos de intervención de los integrantes de la comunidad escolar en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos (apartado 7), y otra más institucional y colectiva, la del principio de participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza para garantizar el derecho de todos a la educación (apartado 5).

La cuestión central que plantea el apartado 7 del artículo 27 es el establecimiento de este derecho como una variedad de participación en un ámbito concreto, que no tiene por qué circunscribirse a los aspectos secundarios de la administración de los centros, y de él son sujetos titulares los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos de los centros públicos o privados sostenidos total o parcialmente por la Administración con fondos públicos. Siendo de configuración legal, el legislador goza también en este ámbito de un amplio margen de libertad a la hora de determinar su contenido y régimen jurídico. El fundamento de esta disposición constitucional respecto de los centros públicos radica en una exigencia general participativa conforme a los requerimientos de un Estado social y democrático (art. 9.2) y como manifestación, también, de los objetivos que a la educación señala el artículo 27.2. Lo mismo puede decirse respecto de los centros privados sostenidos con fondos públicos, aunque en este caso se fundamenta, además, que en España existe un considerable número de ellos como consecuencia de una política educativa racionalizadora de la situación anterior de predominio de la enseñanza privada en los niveles primario y medio, orientada a la concordia nacional en esta materia; y atentaría contra toda lógica que, viniendo a cumplir las funciones propias de un servicio público con fondos de este carácter, estos centros se gestionaran y administraran por parte de particulares, de acuerdo exclusivamente con intereses privados, sin la necesaria y adecuada participación de la comunidad escolar y sin el suficiente control por parte de los poderes públicos.

En este orden de consideraciones los elementos centrales de un pacto en esta materia deben referirse al establecimiento de cauces suficientes de participación sustantiva de los diferentes sectores de la comunidad educativa en la planificación, orien-

tación y funcionamiento de los centros y en la elección de las personas que hayan de asumir la dirección; en relación con todo ello, además, el acuerdo ha de propender a la potenciación de la autonomía de los centros y a su más productiva y flexible incardinación con su entorno. Como dice J. Subirats (1977, p.77): «La escuela [...] debe compartir responsabilidades con las familias, con el territorio (el barrio, el pueblo, la ciudad) en que la escuela se asienta, con organismos, asociaciones y redes cívicas de todo tipo con los que la escuela, sus alumnos, profesores y padres interactúan y coinciden». Ciertamente, la educación es siempre tarea compartida y por lo tanto la escuela tiene que ser abierta. La sociedad en su conjunto también ha de asumir sus responsabilidades y no depositarlas exclusivamente en los profesionales de la enseñanza. A través de los órganos de participación es posible que el pluralismo existente en el específico entorno social de los centros se exprese y se integre, permitiendo, por un lado, una más precisa garantía de la efectividad de otros derechos y libertades educativas y, por otro, un reforzamiento democrático de las decisiones que haya que adoptar y, con todo ello, una mejor y más democrática construcción de su propia identidad[18].

Por otra parte, de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 27 se desprende que la programación general de la enseñanza está dirigida a la satisfacción del derecho de todos a la educación y la Constitución consagra, en esta materia de trascendental importancia para asegurar este derecho de prestación, el principio de *participación efectiva* de todos los sectores afectados, conforme a los postulados del Estado social y democrático de Derecho (art. 9.2). El cometido de esta programación consiste en que el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la contemplación de la unidad básica del sistema educativo, establezcan las necesidades prioritarias en esta materia, fijando los objetivos de actuación para los períodos que se consideren, determinando los recursos necesarios y programando específicamente los puestos escolares según las necesidades de comarcas, municipios y zonas, teniendo en cuenta la oferta existente de centros públicos y privados concertados. En este ámbito, mantener y adaptar a las necesidades actuales las estructuras participativas puestas en pie (Consejo Escolar del Estado, Consejos Escolares de las CCAA, etc.) para alcanzar estos objetivos no presenta hoy por hoy las dificultades que en otros aspectos hemos detectado y su integración en el pacto no se revela por ello especialmente problemática.

[18] Vid. sobre esta materia A. Leturia Navarroa: «El derecho a la participación educativa a la luz de la LOE». *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, 6, Diciembre 2006, 169-217.

El equilibrio en la tensión entre unidad y diversidad en materia educativa que nace de la descentralización política y la garantía de los elementos comunes, cuestión central para el pacto educativo

Finalmente, otra dimensión dimanante del consenso fundamental sobre la educación plasmado en la Constitución que debe ser especialmente destacada y tenida en cuenta consiste justamente en la descentralización que en esta materia se opera como consecuencia del reparto vertical del poder político, en tanto que las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de asumir un amplio e intenso nivel competencial para realizar sus propias políticas educativas en el marco de lo definido y regulado como básico por el Estado. Como resultado de esta decisión constituyente, de la conjunción posterior de los preceptos estatuarios y constitucionales que en la interacción Constitución-Estatuto de autonomía integran el *bloque de la constitucionalidad,* resulta un régimen atributivo de competencias para las CCAA ciertamente muy amplio para el ámbito educativo en general (todos los niveles y grados, modalidades y especialidades), en tanto que aquéllas sólo están limitadas de forma directa por los títulos competenciales reservados al Estado por el artículo 149.1.30ª (establecimiento de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y establecimiento de las normas básicas de desarrollo del artículo 27, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia)[19].

En este marco, los grandes retos que se plantean a la educación consisten en asegurar los elementos necesarios para dotar de unidad al sistema, así como la consecución de la necesaria coordinación, colaboración y cooperación en materia educativa conforme al postulado de la búsqueda de la *síntesis* y no del mero *equilibrio* entre los principios de unidad y autonomía[20]. Es evidente que tanto los poderes públicos centrales como los autonómicos han de contribuir por igual con su actuación y, en la medida de sus propias y respectivas facultades, en la realización de un único sistema educativo orientado por objetivos y principios comunes, actuación que por ello ha de estar en todo caso presidida por el principio de lealtad institucional. De lo que se

(19) *Vid.* sobre esta materia G. Cámara Villar: «Educación y enseñanza» y «Universidades». En Francisco Balaguer Callejón (dir.) y Luis Ortega, Gregorio Cámara Villar, José A. Montilla (coords.): ***Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias.*** Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, 2007, 513-524 y 525-536, respectivamente.

(20) Vid. sobre estos aspectos, G. Cámara Villar: «Colaboración coordinación y cooperación», en Francisco Balaguer Callejón (dir.) y Luis Ortega, Gregorio Cámara Villar, José A. Montilla (coords.): ***Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias,*** op. cit., 75-94.

trata, en definitiva, es de articular y vertebrar territorialmente el entero servicio público de la educación para hacer posible la garantía constitucional del derecho a la educación en condiciones básicas de igualdad para todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional, como exige la norma constitucional a partir de una interpretación integrada de los artículos 27, 14, 9.2, 139 y 149.1.1ª.

Desde esta perspectiva, cuatro serían a mi juicio los elementos centrales para un pacto educativo: en primer lugar, un acuerdo que garantice unas enseñanzas comunes en todo el territorio del Estado con el establecimiento de un currículo que determine niveles semejantes de competencias adquiridas por el alumnado en su formación, con pleno respeto a las peculiaridades formativas que las Comunidades Autónomas definan en virtud de sus respectivas competencias y en desarrollo de sus políticas propias; en segundo lugar, la garantía para las administraciones educativas de la disposición de los recursos necesarios, esto es, financiación suficiente para asegurar unos niveles básicos de educación de calidad iguales en todo el territorio nacional; en tercer lugar, el establecimiento de la coordinación, colaboración y cooperación requeridas entre las administraciones educativas para alcanzar progresivamente los objetivos de integración europea; y, finalmente, el establecimiento de un sistema compartido de evaluación adecuada de los rendimientos del sistema educativo en su conjunto y en sus diferentes elementos para contrastar su eficiencia e introducir las rectificaciones y mejoras necesarias.

Referencias bibliográficas

Bolívar, A. y Zaitegi, N. (2006). Introducción del El pacto educativo. *Revista Organización y Gestión Educativa,* 6, noviembre-diciembre.

Borrajo Iniesta, I.(2002). El derecho a la educación en libertad: esquema de interpretación. En *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente* (661). Madrid: Congreso de los Diputados/Tribunal Constitucional/Universidad Complutense de Madrid/Fundación Ortega y Gasset/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Vol. I.

Cámara Villar, G. (1988). Sobre el concepto y los fines de la educación en la Constitución española. En VV.AA.: *Introducción a los derechos fundamentales,* Vol. III, Madrid: Ministerio de Justicia, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 2.161 y ss.

Fecha de entrada: 25-06-07 Fecha de aceptación: 09-07-07

— (2001). Comentario al artículo 9 de la Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social. En M. Moya (coord.): *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería* (LO 4/2000 y LO 8/2000). Granada: Comares, 605-637.

— (2002). El derecho a la educación. En J. L. Monereo Pérez, C. Molina Navarrete y M. N. Moreno Vida: *Comentario a la Constitución socio-económica de España.* Granada: Comares, 980.

— (2005). La educación en el Estado laico: el marco constitucional español en perspectiva histórica y comparada. En P. de Blas Zabaleta (coord.): *Laicidad, educación y democracia.* Madrid: Biblioteca Nueva, 138.

— (2007a). Educación y enseñanza y Universidades. En F. Balaguer Callejón (dir.) y L. Ortega, G. Cámara Villar, J. Montilla (coords.): *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias.* Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, 513-524 y 525-536, respectivamente.

— (2007b). Colaboración coordinación y cooperación. En F. Balaguer Callejón (dir.) y L. Ortega, G. Cámara Villar, J. Montilla (coords.): *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias,* op. cit., 75-94.

Cámara, G. (2000). Constitución y educación (Los derechos y libertades del ámbito educativo a los veinte años de vigencia de la Constitución española de 1978). En VV.AA: *La experiencia constitucional. 1978-2000.* (Obra dirigida por L. López Guerra y P. González Trevijano). Madrid, CEPC, 272.

Carbonell Serraboja, J. (2005). Un largo camino. *Cuadernos de Pedagogía,* 342, enero, 4 y ss.

— (2005). Treinta retos de futuro. *Cuadernos de Pedagogía,* 342, enero, 71 y 72.

— (2005). Debate de totalidad del Proyecto de Ley Orgánica de Educación. *BOCG. Congreso de los Diputados,* serie A, 43-1, de 26 de agosto.

— (1997). Declaración Conjunta en favor de la educación. *Cuadernos de Pedagogía,* 263, noviembre, 86 y ss.

De Otto, I. (1985). Defensa de la Constitución y partidos políticos. Madrid: CEC, 19-24.

De Puelles Benítez, M. (2002). El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual. *Historia de la Educación,* 21, 58 y *passim.*

Embid Irujo, A. (2000). *La enseñanza en España en el umbral del Siglo XXI (Consideraciones jurídicas).* Madrid: Tecnos, 231

Fernández-Mirnada Campoamor, A. (1988). *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española.* Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 145.

Gómez Llorente, L. (2004). Pública/Privada. Competitividad o complementariedad. *Trabajadores de la enseñanza,* 67, octubre-noviembre, 6-10.

Leturia Navarroa, A. (2006). El derecho a la participación educativa a la luz de la LOE. *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos,* 6, Diciembre, 169-217.

Llamazares Fernández, D. (2006). Educación para la ciudadanía, laicidad y enseñanza de la religión. *Laicidad y Libertades, Escritos Jurídicos,* 6, Diciembre, 225.

Marchesi, A. (2004). Ideología educativa y pacto escolar. *Cuadernos de Pedagogía,* 338, septiembre, 82

Mayordomo Pérez, A. (2002). La transición a la democracia: educación y desarrollo político. *Historia de la Educación,* 21, 19-47

Martín Patino, J. M. (2004): La enseñanza en España o la polémica del siglo, *Revista Iberoamericana de Educación,* 34, 135.

Rubio Llorente, F. (1977). Constitución y educación. En VV.AA.: *Constitución y economía (la ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales).* Madrid: Edersa, 103.

Subirats, J. (1977). Lo importante y lo accesorio. La escuela pública a debate. *Cuadernos de Pedagogía,* 263, noviembre, 74.

Tedesco, J. C. (1995). *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna.* Fuenlabrada (Madrid): Anaya.

— (2004). ¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos? *Revista Iberoamericana de Educación,* 34, 27.

A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia de la LOE

AlejandroTiana Ferrer
Secreterio General de Educación
alejandro.tiana@edu.uned.es

Resumen

Los cambios que se han producido en la legislación educativa española durante la última década han extendido la demanda de un pacto social o político que permita evitar los vaivenes y la continua reorientación de la política educativa. Durante el proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Educación (LOE), esa demanda se tradujo en varios intentos de lograr un consenso, promovidos por diversos actores. Este trabajo presenta y analiza el proceso que tuvo lugar entre abril de 2004 y abril de 2006, desde que el Ministerio de Educación y Ciencia abrió el debate educativo hasta las negociaciones parlamentarias que permitieron la aprobación de la ley.

Palabras clave: legislación educativa, política educativa, pacto educativo.

Abstract: *In Search of Consensus in Education: The Experience of the LOE*

The changes introduced in the last decade in educational legislation in Spain gave rise to the extension of a growing demand of some sort of social or political agreement in order to avoid continuous reorientation of the educational policy. During the process of the drawing and passing of the new Education Act (LOE), that demand resulted in several efforts made by different agents in search of consensus. This paper presents and analyzes the process going from April 2004 to April 2006, starting by the educational debate opened by the Ministry of Education and Science and ending with the parliamentary negotiations prior to the passing of the new Act.

Key Words: educational legislation, educational policy, agreement in education.

La publicación de la Ley Orgánica de Educación (LOE) en el Boletín Oficial del Estado, el 4 de mayo de 2006, representó el final de un laborioso proceso de revisión legislativa puesto en marcha tras la constitución del gobierno socialista en abril de 2004. A lo largo de dicho proceso, una de las demandas reiteradamente expresada por diversas organizaciones representativas del mundo educativo y recogida por los medios de comunicación fue la búsqueda de un acuerdo que permitiese evitar los vaivenes legislativos y las continuas reorientaciones políticas de la educación. Sin embargo, aunque la LOE contó con un importante apoyo parlamentario, ya que sólo recibió el voto en contra del Partido Popular (PP), ni las organizaciones educativas ni los partidos políticos llegaron nunca a firmar un acuerdo expreso o a suscribirse un pacto en materia de educación. Como dicha demanda sigue y seguirá manifestándose, vale la pena analizar con cierto detalle cuáles fueron los avatares de este proceso con el fin de extraer algunas lecciones, si tal cosa fuese posible.

La búsqueda del consenso: ¿un objetivo político?

El hecho de que muchas organizaciones y personalidades hayan reclamado y continúen reclamando un pacto o acuerdo en materia de educación no implica que la búsqueda del consenso haya sido o sea siempre y en todas las ocasiones un objetivo real. Aunque los grupos políticos, los gobiernos y las organizaciones sociales han hablado mucho de la necesidad de buscar acuerdos, no siempre han colocado ese objetivo en un lugar destacado, ni lo han perseguido con empeño. Precisamente desde esta perspectiva, el gobierno socialista recibió algunas críticas por impedir la aplicación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), decisión que fue pregonada por algunos como una manifestación de que la proclamada voluntad de acuerdo no era un objetivo político real. Aunque en democracia no es justo sustraerse a la crítica, los hechos son algo más complejos y, dado lo que revelan, merece la pena detenerse a analizarlos con algo más de detalle.

Ante todo, hay que recordar que, efectivamente, el gobierno socialista retrasó el verano de 2004, poco tiempo después de su formación, el calendario previsto para la aplicación de la LOCE, y, en consecuencia, la LOE se aprobó y se publicó antes de que se procediese a la aplicación efectiva de la ordenación académica dispuesta por la ley anterior. Sin embargo, hay que subrayar que dicha decisión no fue fruto del capricho,

sino resultado del cumplimiento de un compromiso adoptado explícitamente en el programa electoral. El origen de esa decisión hay que buscarlo en el proceso desarrollado dos años antes, cuando se llevó a cabo la discusión y la posterior aprobación de la LOCE en el Parlamento.

Como se sabe, el Partido Popular decidió afrontar durante su segunda legislatura en el gobierno (2000-04) la revisión de toda la legislación educativa existente, ya que en la primera no le había resultado posible al no contar con suficiente apoyo parlamentario. La mayoría absoluta que el PP logró en el año 2000 le permitió aprobar sin dificultades la Ley Orgánica de Universidades (LOU, 2001), la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP, 2002) y la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE, 2002). Pero el hecho de contar con la mayoría suficiente para su aprobación no implica que no encontrase oposición a su proyecto. De hecho, la LOCE fue aprobada exclusivamente con los votos a favor del grupo parlamentario popular y del grupo de Coalición Canaria, lo que representaba la mayoría absoluta parlamentaria, pero estaba lejos de suponer un amplio acuerdo político. Las manifestaciones en la calle, las declaraciones públicas de muchas organizaciones contrarias a la ley y las quejas por la falta de un verdadero proceso negociador fueron abundantes y motivaron la inclusión del compromiso de revisar la legislación educativa en el programa electoral elaborado por los socialistas para las elecciones generales de marzo de 2004. Las tres leyes tuvieron un grado distinto de aceptación política y social. Mientras que la LOCE y la LOU recibieron abundantes críticas, la LOCFP suscitó menos rechazo. Esa situación de partida explica que el gobierno socialista decidiese revisar parcialmente la LOU y de forma más amplia la LOCE, y, sin embargo, no se plantease la necesidad de modificar la LOCFP, sino simplemente revisó su desarrollo, lo que pone de manifiesto que la voluntad socialista no era cambiar toda la legislación educativa del gobierno popular, sino, simplemente, revisar los aspectos que habían dado lugar a una fuerte contestación y sobre los que existían serias discrepancias.

¿Por qué actuó el Partido Popular de ese modo, sin intentar conseguir más apoyos políticos para su proyecto de reforma? Las razones son, sin duda, múltiples y tienen que ver con fenómenos y circunstancias de diverso orden. Por una parte, las dificultades que el PP encontró para llevar a cabo su reforma de la enseñanza durante su primera legislatura -recordemos, por ejemplo, los obstáculos que encontró la denominada «reforma de las humanidades» promovida por Esperanza Aguirre tras no haber podido encontrar los apoyos necesarios para modificar la existente LOGSE, como era su intención- dejaron un mal sabor de boca en el gobierno popular, que, en el año 2000, creyó que había llegado el momento de llevar adelante sus proyectos en materia de

educación. Por otra parte, la confrontación provocada por el conflicto de Irak caldeó el ambiente político en general, impidiendo que los sectores más proclives a los acuerdos en ámbitos sectoriales concretos encontrasen un terreno abonado para lograr sus objetivos. Además, el hecho de alcanzar la mayoría absoluta parlamentaria hizo que el gobierno sintiese que tenía el respaldado necesario para llevar a la práctica sus propios planteamientos, sin apreciar que la realidad es generalmente más compleja y presenta más aristas que el mundo de las ideas. Quizás interviniesen además en esa decisión algunos otros factores, menos visibles, pero posiblemente no menos determinantes, como el lugar relevante que ocupaban en el gobierno algunas organizaciones con importantes intereses educativos, que debieron influir notablemente en las decisiones adoptadas, aunque, dada su opacidad, no conozcamos con detalle tales imbricaciones.

Como quiera que sea, lo cierto es que el logro de un consenso en materia de educación no fue uno de los principales objetivos del Partido Popular. Si cupiese alguna duda de esa realidad, la propia ministra Pilar del Castillo la despejaba de manera explícita. En efecto, en una entrevista concedida en septiembre de 2002 afirmaba rotundamente que «las cosas hay que hacerlas sin esperar el sí de todos, sería imposible y, además, una falta de responsabilidad. Si un político lo que espera es tener la palmada en el hombro de la oposición o no sabe de lo que está tratando o no está haciendo nada» (Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, 2002)

Por lo tanto, «el tiempo de debate ha de ser el suficiente para hacer las cosas con rigor pero el tiempo no es el objetivo fundamental de una reforma, el objetivo es hacerla (...). El diálogo no se puede confundir con una tertulia de café o de amigos que no tiene más objetivos que hablar y hablar un día tras otro. El diálogo tiene una finalidad, y si esa finalidad no se comparte se fracasa. Si el objetivo es hacer una reforma del sistema educativo y hay quien no tiene esa intención y lo que quiere es poner pequeños parches o hacer las cosas en una dirección diametralmente opuesta a la de uno, el diálogo se inicia pero se frustra». En esas palabras, ponía la ministra de manifiesto que la voluntad de llevar adelante su reforma educativa primaba sobre la voluntad de consenso, que no sería sino secundaria y, en todo caso, instrumental. El proceso de tramitación de la LOCE en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación, en el Consejo Escolar del Estado y en el Parlamento puso de manifiesto esa falta de voluntad de acuerdo y la ausencia del consenso como objetivo político.

Si el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) había reprochado duramente al gobierno popular su modo de proceder durante el proceso de tramitación de la LOCE, no podía actuar del mismo modo cuando volvió a gobernar en 2004. En consecuencia,

antes de afrontar la revisión de la legislación educativa que se había comprometido a realizar, el Ministerio de Educación y Ciencia decidió abrir un período de debate, como paso previo a la búsqueda de acuerdos y a la elaboración de propuestas concretas de reforma. En el prólogo del documento *Una educación de calidad para todos y entre todos,* que debía servir de base para el debate educativo, la ministra María Jesús San Segundo dejaba clara esa intención: «si se alcanza un amplio acuerdo social, por el que trabajaremos sin descanso, los responsables educativos podrán aportar sus criterios y sus principios, una vez garantizada una base común estable que cuente con el mayor apoyo social posible. Este es el objetivo principal del debate que ahora iniciamos, y del proyecto de Ley que llevaremos al Parlamento. Sólo se puede lograr una educación de calidad para todos los jóvenes españoles si el conjunto de la sociedad participa en la definición del sistema educativo y lo apoya en su desarrollo» (MEC, 2004, pp. 5-6). Por lo tanto, se subrayaba la importancia de la voluntad de acuerdo, del consenso, como objetivo político.

En esas palabras, se esbozaba además una idea que aparecería reiteradamente en el proceso de elaboración y tramitación de la LOE: en materia de educación, resulta imposible aspirar a lograr la unanimidad, pero hay que buscar acercamientos de posiciones. Dicho de otro modo, el acuerdo total no debería plantearse como objetivo último, puesto que su imposible consecución produciría forzosamente insatisfacción. Pero ello no implica que no se pueda aspirar a garantizar «una base común estable» para el sistema educativo. El acuerdo sobre ese mínimo, que implicaría, al menos, un consenso sobre la estructura y la ordenación académica más adecuadas, aunque sin impedir la legítima manifestación de políticas educativas distintas, sería el que requeriría «el mayor apoyo social posible». Por todo ello, el Ministerio de Educación y Ciencia afrontó el proceso de debate con la convicción de que era necesario buscar acuerdos y la conciencia de la dificultad de tal empresa.

Un debate educativo rico y plural

El documento *Una educación de calidad para todos y entre todos* fue presentado por la Ministra de Educación y Ciencia, María Jesús San Segundo, a la Conferencia sectorial de Educación y al Consejo Escolar del Estado a finales de septiembre de 2004. La elección de esos dos foros no era casual, puesto que el primero agrupa a los consejeros

responsables de educación de las comunidades autónomas y el segundo a los representantes de la comunidad educativa. Como se decía en dicha presentación, su objetivo no era otro que «promover un debate previo sobre las reformas necesarias, orientado a conseguir el mayor consenso posible en la definición de tales reformas. Ese debate ha de servir de base para la elaboración de un proyecto de ley que el Gobierno elevará al Parlamento» (MEC, 2004, p. 9). Así pues, el consenso era el objetivo y el debate el instrumento para conseguirlo.

El documento no planteaba una discusión global sobre el sistema educativo, sino que se centraba solamente en los aspectos que requerían una revisión legal inmediata. Con ese propósito, el texto se organizaba en catorce capítulos, agrupados en siete bloques, y dedicados a abordar sucesivamente cuestiones tales como las diversas etapas educativas, las competencias y saberes necesarios para el siglo XXI, los valores y la formación ciudadana, la profesión docente, la elección de centro y la pluralidad, y la organización y autonomía de los centros docentes. Cada capítulo comienza con un análisis y un diagnóstico general del tema abordado, continúa con un conjunto de propuestas concretas y finaliza con unas preguntas que pretenden servir como orientación en el debate posterior. Un anexo final de datos estadísticos proporciona información relevante acerca de las principales dimensiones del sistema educativo.

El debate se desarrolló en tres planos paralelos y tuvo lugar entre los meses de septiembre de 2004 y marzo de 2005. Aunque la duración prevista era inicialmente menor, debido al interés suscitado y a la dinámica emprendida se consideró conveniente prolongarlo por más tiempo. Esa decisión, sin duda acertada, permitió celebrar bastantes más reuniones de trabajo y debates públicos sobre las propuestas presentadas.

El debate con los responsables autonómicos se desarrolló básicamente en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación. La Comisión General de Educación, que reúne a los viceconsejeros de educación de las comunidades autónomas con representantes del Ministerio de Educación y Ciencia, celebró, de acuerdo con un calendario previamente pactado, una serie de reuniones para debatir las propuestas contenidas en el documento. La dinámica de esas reuniones fue muy rica, los debates, intensos pero constructivos y los acuerdos alcanzados solamente parciales. El análisis de los temas tratados fue profundo y hubo momentos de gran interés y de intercambio abierto y sincero de ideas y posiciones. Los participantes en esas reuniones, algunas de ellas de carácter intensivo y de varios días de duración, quedaron globalmente satisfechos del trabajo realizado, por más que la diferencia de posiciones políticas impidiese alcanzar acuerdos totales. Pero la experiencia fue positiva y sirvió para tender puentes y acercar posiciones entre administraciones corresponsables del desarrollo del

sistema educativo. Conviene señalar que el hecho de celebrar dichas reuniones sin excesiva publicidad favoreció la búsqueda de acuerdos, frente a otra posible dinámica que implicase la presencia sistemática en los medios de comunicación y que hubiera producido el efecto de subrayar públicamente las diferencias y dificultar la negociación. De esta experiencia se puede extraer la conclusión de que la exposición continua a los medios de comunicación tiende a convertir el debate en una representación de cara al espectador más que en un verdadero contraste de posiciones y puntos de vista, lo que dificulta el logro de acuerdos. Sin que ello signifique renunciar a la transparencia -que constituye un elemento fundamental de los sistemas democráticos-, la experiencia aconseja abordar este tipo de debates en un contexto que facilite una discusión abierta y exenta de prejuicios.

El debate con los representantes sociales se llevó a cabo en varios organismos, entre los que destaca especialmente el Consejo Escolar del Estado, que celebró cinco reuniones de la ponencia constituida al efecto, tres reuniones de la Comisión Permanente y dos sesiones del Pleno. A lo largo de esas sesiones, se debatieron los capítulos del documento ministerial y otras dos cuestiones que el Consejo consideró de especial relevancia -la financiación de la educación y las competencias del Estado y de las comunidades autónomas-, para pasar después a la parte más compleja del trabajo, consistente en discutir y valorar las propuestas presentadas y aprobar las propias. Esta parte del proceso fue la más laboriosa y, en bastantes ocasiones, se resolvió por medio de votaciones. Como conclusión del debate realizado, el Consejo aprobó e hizo público un documento que incluía 84 propuestas finales relacionadas con los diversos temas abordados.

Resulta interesante reflexionar acerca de las semejanzas y las diferencias entre el proceso seguido en la Comisión General de Educación y el registrado en el Consejo Escolar del Estado. La primera diferencia fundamental fue la amplia presencia mediática de la discusión que tuvo lugar en el seno del Consejo. Ello se debe a que, después de cada reunión, algunos consejeros acudían a los medios de comunicación con la intención de hacer públicas sus posturas y contraponerlas a las de sus opositores. En consecuencia, la discusión de las propuestas se planteó en los órganos del Consejo y, de manera paralela, en los medios de comunicación. Uno de los efectos más llamativos de esta dinámica fue la gran resonancia mediática de algunos temas, mientras que otros asuntos pasaron más desapercibidos. Ese fue el caso de la enseñanza escolar de la religión, que se convirtió en objeto de una gran discusión, muchas veces sobredimensionada. La segunda diferencia fue que durante el debate realizado en el Consejo, pese a que no se trataba de aprobar un dictamen preceptivo, se recurrió sistemática-

mente a las votaciones, lo que se explica en buena medida por la dinámica habitual de trabajo de este organismo. Por el contrario, la Comisión General de Educación no resolvió ningún asunto por votación, sino que se limitó a tomar nota de los acuerdos alcanzados y las discrepancias manifestadas sin pretender formular una propuesta mayoritaria cuando había división de opiniones. La combinación de ambos aspectos tuvo como consecuencia que los enfrentamientos ideológicos fueran mayores en el caso del Consejo que en el de la Comisión General de Educación, frente a lo que hubiera podido aventurarse en un principio. Parte de la explicación de este hecho, que bien pudiera parecer paradójico, se encuentra en la diferente naturaleza, composición y modo de funcionamiento de ambos organismos. Las administraciones educativas autonómicas, pese a sus evidentes diferencias políticas, se encuentran ante la necesidad de adoptar decisiones que permitan un funcionamiento eficaz del sistema educativo, lo que indujo en la Comisión General de Educación a adoptar aproximaciones más pragmáticas y a ser más proclive a la búsqueda de acuerdos que el Consejo Escolar del Estado, cuyo modelo, que se asemeja más al parlamentario, enfatizó la discusión ideológica y la contraposición de planteamientos.

Además del debate que se llevó a cabo en el seno del propio Consejo Escolar del Estado, una importante novedad registrada en este proceso fue la elaboración de un documento conjunto del citado Consejo y de los Consejos Escolares autonómicos. Fueron los presidentes de todos los Consejos los que pusieron en marcha esta iniciativa, que se llevó a cabo en dos fases. En un primer momento, cada uno de los Consejos elaboró y aprobó su propio documento en respuesta a las propuestas ministeriales. Posteriormente, la presidenta del Consejo Escolar de Aragón se encargó de elaborar una síntesis de todas las aportaciones recibidas, lo que dio lugar a un texto conjunto que incluyó tanto las cuestiones respecto a las que se alcanzó un consenso, como aquéllas que pusieron de manifiesto las discrepancias existentes, con la intención de dejar constancia de unas y otras. De este modo, a cada uno de los documentos elaborados se añadió otro de síntesis -una experiencia cuyo gran interés subrayaron los participantes. Por otra parte, también el Consejo General de la Formación Profesional realizó algunas aportaciones al debate, centradas fundamentalmente, en este caso, en su ámbito específico de actuación y en la cuestión del aprendizaje a lo largo de la vida.

Un tercer plano del debate tuvo lugar en el ámbito social y educativo. De un lado, fueron muchas las organizaciones que reaccionaron favorablemente a la invitación al debate, celebraron reuniones y actos diversos, y trasladaron al Ministerio de Educación y Ciencia sus respuestas. De otro lado, se abrieron en Internet varios foros

sobre los diversos temas sometidos a debate en los que participaron un número considerable de personas, especialmente docentes.

Los documentos recibidos dentro de los plazos previstos fueron un total de 304, que se hicieron públicos en la página del Ministerio de Educación y Ciencia, y se adjuntaron en formato electrónico al informe publicado como síntesis de los resultados del debate (MEC, 2005). Entre dichos documentos, destacan los ya mencionados de los Consejos Escolares del Estado y autonómicos; 26 informes de las organizaciones representadas en el Consejo Escolar del Estado, que, en muchas ocasiones, fueron el resultado de un largo proceso de reuniones autonómicas o sectoriales; 15 informes de universidades u órganos universitarios; ocho de agrupaciones locales o autonómicas de organizaciones políticas; 79 de diversas instituciones, asociaciones y colectivos del mundo educativo, de ámbito, cobertura y orientación muy diversa; 66 de centros educativos y centros de apoyo al profesorado; 19 de asociaciones de padres y madres, de estudiantes y de titulares de centros; y 36 aportaciones individuales. En conjunto, constituyen, como puede verse, una muestra muy diversa de la comunidad educativa, tanto de la organizada en asociaciones representativas, como de la que se agrupa en otras de carácter profesional o simples grupos interesados en la mejora de la educación. Por otra parte, era la primera vez que dichos documentos se hacían públicos de manera completa, decisión que se vio facilitada por las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías[1].

Además de estos informes, se recibieron otros 46.000 documentos más breves, en forma de cartas, faxes o correos electrónicos. Y hay que subrayar también la vitalidad que adquirieron los foros abiertos en Internet, en buena medida inspirados en el proceso de debate abierto en Francia para la reforma del sistema educativo (*Commission du débat national sur l'avenir de l'École,* 2004; Thélot, 2005). En total, se abrieron seis foros, en los que se llegaron a suscitar hasta 1.773 temas diferentes y que recibieron más de 21.000 aportaciones, aparte de las entradas registradas sólo con fines de consulta. La cuestión que más debate suscitó fue la relativa a los valores y la formación ciudadana, en la que estaba incluida la enseñanza escolar de la religión, lo que, sin duda, reflejó lo sucedido en los medios de comunicación.

El debate no se limitó a la presentación de documentos o informes, sino que también se celebró una gran cantidad de reuniones, seminarios, jornadas y actos públicos,

(1) Aunque el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes del último gobierno del Partido Popular alegó que recibieron muchos informes y aportaciones previas a la elaboración de la LOCE, lo cierto es que no ha quedado rastro de ellos en las dependencias ministeriales. Además, aún en el caso de existieran, nunca se hicieron públicos, lo que impidió conocer las opiniones manifestadas en el proceso de reforma legislativa y hizo más opaco el proceso de toma de decisiones.

cuyo número exacto es difícil de conocer. Durante esos meses, solamente el número de actos que contaron con participación de representantes del Ministerio de Educación y Ciencia ascendió a 212. El MEC convocó tres importantes seminarios, sobre «La atención a la diversidad en la enseñanza obligatoria», «Los objetivos educativos europeos para 2010. Las políticas nacionales», y «Medidas educativas y cualificación profesional». Además, se establecieron cuatro mesas de diálogo con organizaciones sindicales, asociaciones de padres y madres, organizaciones estudiantiles y asociaciones de titulares de centros, una iniciativa novedosa que propició la celebración de un gran número de reuniones, tanto colectivas, como bilaterales, que permitieron contrastar puntos de vista y propuestas concretas en el proceso de elaboración del anteproyecto de ley.

En conjunto, puede afirmarse que el proceso de debate fue amplio, rico y variado. El Ministerio de Educación y Ciencia tuvo la ocasión de cotejar sus propuestas con los principales actores del mundo educativo, y, de este modo, pudo detectar en qué aspectos existía la posibilidad de alcanzar acuerdos y en cuáles sería una tarea más difícil. Para los responsables del MEC, los objetivos del debate se cumplieron muy satisfactoriamente.

Un intento fallido de pacto social por la educación

Durante el proceso de debate, se planteó abiertamente la cuestión del consenso y de los posibles pactos en materia de educación. Sin duda, el hecho de que el propio documento de propuestas apostase por la búsqueda de acuerdos propició esta discusión. Pero las posiciones sobre este asunto no fueron unánimes, sino que fueron bastante diversas, como pone de manifiesto el análisis de los documentos aportados como respuesta al debate.

Dejando aparte aquellos documentos que no abordaron directamente la cuestión, vale la pena destacar que algunas grandes organizaciones se situaron claramente a favor de la búsqueda de acuerdos, aunque las formulaciones que utilizaron no siempre fueron idénticas. Es el caso de varios sindicatos de trabajadores de la enseñanza, la postura de Comisiones Obreras, que, en su informe, afirmaba con claridad: «Compartimos la necesidad de derogar la LOCE y promover un debate en el que participen todos los sectores de la comunidad educativa, a fin de culminar en un Pacto

Social que garantice la estabilidad de nuestro sistema educativo y evite que esté sometido permanentemente al vaivén de los ciclos de los gobiernos» (Propuestas de CCOO sobre el documento *Una educación de calidad para todos y entre todos,* p. 2), guarda cierto parecido a la de ANPE, que entre las propuestas previas para el debate incluía la siguiente: «Establecimiento del marco que permita un compromiso institucional o Pacto de Estado, para conseguir una Ley Orgánica de Educación que responda al consenso y no al enfrentamiento (...)» (ANPE. Propuestas para el debate *Una educación de calidad para todos y entre todos.* Postura sobre las cuestiones formuladas, p.2). Esa era también la posición adoptada por la Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza (FSIE) cuando afirmaba: «FSIE considera absolutamente necesario llegar a un consenso que nos conduzca a un Pacto por la Educación. Este posicionamiento de nuestra Federación se remonta a 1990» (FSIE. *Una educación de calidad para todos y entre todos,* p.1).

Desde otros sectores de la comunidad educativa, también se manifestaron demandas similares. Así, la Escuela Cristiana de Cataluña consideraba que «la modificación de la legislación actual relativa a la educación escolar requiere un amplio consenso social que garantice la necesaria estabilidad del conjunto del sistema educativo» (Jornada de debate. La educación escolar: carácter y financiación, p. 3). Y la Unión Española de Cooperativas de Enseñanza (UECoE) apostaba por el consenso al afirmar que «UECoE considera de vital importancia un Pacto por la Educación que dé estabilidad al sistema educativo y garantice una educación de calidad para todos y para todas» (Enmiendas al texto *Una educación de calidad para todos y entre todos,* p. 3.).

Como puede apreciarse, fueron muchas las voces que se elevaron para pedir consenso en educación. Sin embargo, no hay que creer que ésta fuese la única posición que se manifestó. También hubo algunas organizaciones que platearon reticencias o se opusieron a tal planteamiento. Así, la Confederación de Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras de la Enseñanza (STES-i) afirmaba que «ahora, cuando todo el mundo reclama que la educación quede fuera de los cambios de gobierno, de los vaivenes políticos, como si, no ya la derecha y la izquierda, sino las personas conservadoras y las progresistas tuvieran la misma visión de lo que es la educación y lo que la educación puede y debe hacer por el desarrollo de la vida de las personas, es el momento de decir que entendemos por *pacto escolar* el compromiso de toda la sociedad por la enseñanza, por la enseñanza pública, que es la columna vertebral del sistema educativo español» (Documento-informe de valoración de la propuesta del MEC *Una educación de calidad para todos y entre todos,* p. 3.). En una posición cercana, se situaba la Federació de Moviments de Renovació Pedagògica

de Catalunya, cuando afirmaba que «el consenso es bueno para dar estabilidad al sistema educativo, pero no es justo que el mismo sólo quieran conseguirlo los gobiernos cuando la responsabilidad la tienen los partidos progresistas. Esto conlleva que en este país nunca se pueda hacer una política de progreso» (*Debate educativo* MEC. Aportaciones de la Federació de MRPs de Catalunya, p. 2). Y aún más contraria era la posición adoptada por el Sindicato de Estudiantes, quien defendía que «la izquierda tiene que luchar por una reforma educativa en beneficio de los hijos de los trabajadores, que apueste por la educación pública, democrática, gratuita, laica, científica y de calidad», para concluir que «seguimos reivindicando una reforma educativa a favor de nuestra clase social» (*Por una reforma educativa en beneficio de los hijos de los trabajadores,* pp. 1-2).

En este ambiente, varias organizaciones educativas se plantearon la posibilidad de lograr un pacto social por la educación que pudiera tener el efecto de impulsar o exigir posteriormente un acuerdo político en esta materia. El antecedente de esta iniciativa se encontraba en la *Declaración conjunta en favor de la educación* que suscribieron los representantes de dieciocho organizaciones sociales en el año 1997 (Fundación Encuentro, 1997), una acción inédita en España que no encontró luego el eco esperado en los partidos políticos.

Cinco grandes organizaciones, la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras (CCOO), la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE-UGT), la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE-CECA), la Confederación Española de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (CEAPA) y la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA), iniciaron un proceso de conversaciones y negociaciones, en el que, a petición de sus promotores, actuaron como mediadores Manuel de Puelles y Agustín Dosil, miembros ambos del Consejo Escolar del Estado por el grupo de personalidades de reconocido prestigio, con posiciones ideológicas diferentes y con una bien ganada reputación de personas dialogantes. Se propusieron alcanzar un acuerdo básico al que luego invitarían a sumarse a otras organizaciones.

Las reuniones, en un principio de carácter reservado, se prolongaron durante varias semanas, en las que se fueron discutiendo y acordando las distintas partes de un texto conjunto. Aunque la historia interna de ese proceso está aún por narrar, sabemos que algunas partes del documento suscitaron importantes discusiones, mientras que otras plantearon menos dificultades. Los apartados relativos al «Derecho a la educación y la libertad de elección de centro» y a «Una doble red de centros de carácter complementario» fueron los más debatidas y en los que más

trabajo costó alcanzar acuerdos. Esto no debe resultar extraño, puesto que la contraposición entre la enseñanza pública y la privada ha sido tradicionalmente un punto de discrepancia ideológica y política. No obstante, el proceso fue avanzando hasta el punto de llegar a disponer de un documento prácticamente definitivo. Pero, cuando parecía que las condiciones eran favorables para firmar el documento que plasmaba el pacto logrado y sólo faltaba la decisión formal de alguna de las organizaciones implicadas, el proceso cambió súbitamente de rumbo. No es sencillo saber exactamente qué pasó, pero el hecho es que la posibilidad de firmar un acuerdo trascendió a los medios -seguramente por alguna filtración interesada- y se generó una controversia pública que influyó directamente en las organizaciones participantes. En algunas de ellas, aparecieron tensiones internas entre los partidarios y los detractores del pacto, otras sufrieron fuertes presiones externas para no firmarlo, y, en general, el ambiente se hizo menos favorable para alcanzar acuerdos. No faltó quien consideró, errónea o maliciosamente, que este intento de pacto no era sino una maniobra interesada del Ministerio de Educación y Ciencia para legitimar su posición ante la reforma prevista de la LOCE. Todo apunta a que hubo sectores, tanto internos, como externos a dichas organizaciones, muy interesados en que no se alcanzase ningún tipo de acuerdo, que lograron influir en el resultado final.

Si bien el documento resultante de la discusión mantenida había llegado a suscitar un alto grado de acuerdo, e incluso algunas de las organizaciones inicialmente no implicadas en el proceso expresaron su interés por sumarse al mismo, lo cierto es que el pacto nunca llegó a firmarse. El pacto social por la educación no fue posible en esta ocasión, ni siquiera contando con el notable esfuerzo realizado por algunas de las organizaciones que más habían apostado por él. Además, al no firmarse, desapareció la posibilidad de transmitirlo posteriormente a los partidos políticos para influir sobre ellos, como era la intención de sus promotores.

Aunque el pacto social no fue posible, el Ministerio de Educación y Ciencia firmó importantes acuerdos con los sindicatos del profesorado de la enseñanza pública, por una parte, y con los de la enseñanza concertada, por otra. Si bien su contenido fue fundamentalmente laboral, ambos acuerdos incluyeron algunos de los puntos que, finalmente, se incorporarían al proyecto de ley, como el establecimiento de planes de convivencia en los centros educativos, la prórroga de la jubilación anticipada de los docentes de la enseñanza pública o la revisión de los módulos económicos relativos al profesorado de la enseñanza concertada.

El debate y los acuerdos parlamentarios

El Ministerio de Educación y Ciencia tuvo en cuenta los términos del documento que estuvo a punto de firmarse e incluyó muchos puntos del mismo en el articulado del borrador de ley que estaba elaborando en aquel momento. Esta decisión se adoptó como reconocimiento del esfuerzo que habían realizado organizaciones de distinto signo para llegar a acuerdos, y con la convicción de que las posiciones alcanzadas representaban una aproximación aceptable entre puntos de vista tradicionalmente opuestos en cuestiones de política educativa. Dicho de otro modo, aunque los esfuerzos realizados no se podían considerar un verdadero pacto social por la educación, constituían la aproximación más cercana al mismo. En consecuencia, valía la pena tomarlo en consideración.

Una vez que el anteproyecto de ley estuvo preparado, fue sometido a los preceptivos trámites de informe por parte de la Conferencia sectorial de Educación, el Consejo Escolar del Estado y el Consejo de Estado. El proceso duró más de tres meses, durante los cuales se debatió el borrador del texto legal. Debe subrayarse el exquisito cuidado que se puso en cumplir todos los trámites previstos. Aunque esta afirmación pueda parecer obvia, hay que recordar que el articulado de la LOCE no fue discutido por la Conferencia sectorial, que solamente trabajó sobre el documento de bases.

El proyecto de reforma emprendido presentaba una dificultad adicional a las hasta ahora analizadas: la ausencia de una mayoría absoluta parlamentaria en la que apoyarse para aprobar el nuevo texto legal. Quizás no se haya puesto el énfasis suficiente en el hecho de que la LOE es la única ley de educación de carácter general y gran amplitud que ha sido aprobada durante la democracia española por un gobierno que no contaba con mayoría absoluta en el Parlamento. Las únicas excepciones anteriores habían sido la LOECE, que tantos problemas encontró posteriormente en el Tribunal Constitucional, y la LOPEG, de menor envergadura.

En consecuencia, tan pronto como se hizo público el anteproyecto de ley se iniciaron contactos y se entablaron negociaciones con los diversos grupos parlamentarios. Dado que el Gobierno estaba pactando la mayoría de sus leyes en el Congreso con los grupos de *Esquerra Republicana de Catalunya* e Izquierda Unida, las conversaciones con ambos comenzaron de forma inmediata. La negociación sobre el texto de la ley fue laboriosa pero fructífera y se alcanzaron muchos acuerdos.

También empezó enseguida el proceso de conversaciones con el Grupo Parlamentario Popular, y se mantuvieron varias reuniones de trabajo bastante intensas. En ellas, pudieron apreciarse las principales divergencias existentes acerca de la

Fecha de entrada: 30-05-07 Fecha de aceptación: 15-06-07

ley, que tenían que ver, fundamentalmente, con la extensión y el carácter de las enseñanzas mínimas, los itinerarios en la ESO, los programas de cualificación profesional inicial, la prueba de bachillerato frente a la de acceso a la universidad, la regulación de la enseñanza concertada y la dirección de los centros educativos. Aunque existieron más discrepancias, éstas fueron las más profundas. Ante la convicción de que era imposible alcanzar un acuerdo total sobre la ley, la representación socialista ofreció a la popular un acuerdo parcial, que abarcase una serie de artículos referidos fundamentalmente a la estructura y la ordenación académica de las diversas etapas, que sólo podrían modificarse en el futuro mediante acuerdo de los dos partidos, asegurando así la estabilidad tan reclamada por muchos. Desafortunadamente, y aunque la sensación era que el acuerdo no estaba excesivamente lejano, las razones de política general pesaron más que las estrictamente educativas, y las relaciones se rompieron cuando el Partido Popular anunció una enmienda a la totalidad de la ley y su apoyo a la manifestación contra la LOE convocada para el 12 de noviembre de 2005. Es posible que en esta decisión pesara la idea de que un pacto de este tipo podía favorecer más al Gobierno que a la oposición y se considerase políticamente inoportuno. No obstante, aun cuando no se alcanzase el acuerdo, el grupo socialista incorporó algunas enmiendas al texto legal que suponían un acercamiento a las posiciones expresadas por el Partido Popular, como muestra de su voluntad de consenso.

De forma paralela, se produjeron contactos con otros grupos parlamentarios, como Convergència i Unió, Partido Nacionalista Vasco, Coalición Canaria, así como con componentes del grupo mixto del Congreso (Bloque Nacionalista Galego, Chunta Aragonesista, Eusko Alkartasuna, Nafarroa Bai). El objetivo de esta serie de conversaciones no era otro que buscar acuerdos adicionales al proyecto de ley, para conseguir que la mayoría de los grupos se sumase a ella o, en su defecto, no se opusiera en la votación de conjunto. Parte de estas conversaciones estuvieron relacionadas, aunque no confundidas, con las mantenidas paralelamente con la FERE para aproximar el texto de la ley a sus demandas.

Esta parte del proceso de debate parlamentario, no llevada a cabo estrictamente en los órganos del Congreso, pero sí generalmente en su sede, y que contó muchas veces con la presencia del portavoz del grupo parlamentario socialista, Alfredo Pérez Rubalcaba, tuvo como efecto la suma de nuevos apoyos a la ley, sin perder los originales de ERC e IU-ICV. Fue un proceso laborioso, complicado y no exento de sobresaltos, como resultado del cual sólo se mantuvo la enmienda a la totalidad del PP y la LOE se aprobó en el Congreso sólo con su voto en contra, y alguna abstención -la más significativa de éstas fue la de una parte del grupo de Izquierda Unida.

El proceso de negociaciones se reprodujo posteriormente, aunque a menor escala, en el Senado. Dada la correlación de fuerzas en la cámara alta, se introdujeron algunas enmiendas, fundamentalmente a favor de la escuela privada y concertada, que excedieron los términos de los acuerdos alcanzados en el Congreso. En consecuencia, a su vuelta al Congreso, se rechazaron la mayoría de dichas enmiendas. El desacuerdo con alguna enmienda final hizo que en la nueva votación de conjunto -que contó con el apoyo de Izquierda Unida- se produjera la abstención de CiU. El 6 de abril de 2006, la LOE era definitivamente aprobada por el Congreso y, a comienzos de mayo, se publicaba en el *Boletín Oficial del Estado*. La ausencia de una mayoría absoluta en el Parlamento tuvo el efecto positivo de impulsar la búsqueda de acuerdos, y el resultado final fue que la LOE se aprobó con un notable grado de consenso.

Algunas reflexiones finales

Como puede apreciarse, el período transcurrido entre la constitución del gobierno socialista en abril de 2004 y la aprobación definitiva de la LOE en abril de 2006 fue muy intenso desde el punto de vista del debate educativo y de la sucesión de intentos de búsqueda de consenso con vistas a la elaboración del nuevo texto legal. La voluntad del Gobierno, del Ministerio de Educación y Ciencia y del PSOE fue la de buscar un acuerdo lo más amplio posible, con la intención de responder así a las demandas de muchos actores sociales y educativos.

No obstante, el ambiente no fue favorable para lograr este propósito. Los sectores situados más a la izquierda querían aprobar una ley más radical, sobre todo en lo que respecta al tratamiento de la escuela concertada, mientras que los que tendían más a la derecha seguían defendiendo el modelo de la LOCE como el único aceptable. Si bien en los diversos debates públicos realizados se manifestaron posiciones favorables a la búsqueda del consenso, que a veces fueron incluso más explícitas en las conversaciones de carácter reservado, lo cierto es que las aproximaciones no llegaron a plasmarse en pactos escritos, ni se tradujeron en votaciones parlamentarias unánimes.

El Ministerio de Educación y Ciencia desarrolló una intensa labor, en ocasiones casi desbordante, para explorar las diversas posiciones existentes y encontrar el margen de actuación que permitiese acercar posturas. Pero, a la vista de las demandas y exigencias muchas veces opuestas procedentes de los diversos interlocutores, incluso de algunos

de los que públicamente reclamaban el pacto, el margen era muy estrecho. Aunque se reprochó a los partidos políticos su incapacidad para alcanzar acuerdos en materia de educación, la experiencia demostró que las líneas de fractura no son exclusivamente políticas, sino que están profundamente arraigadas en la comunidad educativa. Cuando se escriba la intrahistoria de esta ley, se podrá apreciar lo intransigente de las posiciones mantenidas por algunos, pese a que sus declaraciones ofrecían otra imagen.

Un resultado alentador de este proceso fue la voluntad de búsqueda de acuerdos demostrada por organizaciones que tradicionalmente habían discrepado en algunas cuestiones de entidad, como la relativa a la relación que debe existir entre la escuela pública y la privada. Hay que reconocer este tipo de actitudes, si no se malogran, pueden ser provechosas para el futuro, aun cuando hoy la experiencia demuestra que todavía son más poderosas las fuerzas que juegan en su contra. También resulta especialmente satisfactorio que no se presentara ni un solo recurso de inconstitucionalidad contra la LOE, frente a lo que ocurrió en el caso de la LOCE y otras leyes anteriores. Ese fenómeno, que ha pasado desapercibido para la opinión pública, pone de relieve los logros conseguidos.

A partir de la aprobación de la LOE, comienza un proceso tan importante como largo, mediante el cual se debe realizar el desarrollo reglamentario de la ley. Algunas comunidades autónomas tienen incluso previsto elaborar sus propias leyes de educación, con el fin de desarrollar las competencias educativas que poseen y que la LOE les reconoce. Sin duda, se abre un período interesante para la modernización y mejora del sistema educativo español, en el cual, quizás, sea posible alcanzar acuerdos mayores que los actuales. La LOE, pese a que algunos lo nieguen, supone un avance en el proceso de búsqueda de consenso en educación, aunque no cabe duda de que queda camino por recorrer en ese sentido.

Referencias bibliográficas

Boletín del Ilustre Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, 137 (septiembre 2002), 3-7.

Commission du debat national sur l'avenir de l'École (2004). *Les Français et leur École. Le miroir du débat.* Paris: Dunod.

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

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

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

THÉLOT, C. (2005). *Débattre pour réformer. L'exemple de l'École.* Paris: Dunod.

Ley y pacto educativo: un análisis del caso argentino

Juan Carlos Tedesco*
Secretario de Educación (Argentina)
jctedesco@me.gov.ar

Resumen

La discusión acerca de los pactos en educación ha formado parte de los discursos educativos en numerosos países durante las últimas décadas. Hoy la demanda por la concertación política requiere de una discusión explícita sobre su posibilidad y contenidos como condición para garantizar la continuidad de las políticas educativas. El texto postula la hipótesis según la cual esta transformación responde a la necesidad de que los pactos se constituyan en una respuesta política explícita a los procesos de cambio social, económico y cultural propios del denominado «nuevo capitalismo». Como caso de análisis para sostener este postulado se retoma la reciente sanción de la nueva ley de educación en Argentina.

Palabras clave: pacto educativo, concertación de políticas, nuevo capitalismo, ley de educación, Argentina.

Abstract: *Law and Educational Pacts: an Analysis of the Argentine Case*

Discussions focused on the importance of agreements in education have been part of educational discourse for over two decades in various countries. Nowadays demands for policy agreements in education require defining its possibilities and specific contents in order to guarantee long term policies in education. The article suggests that these new demands respond to the need for educational policy agreements to act as a deliberate response to the processes of social, economic and cultural change brought about by what is known as 'new capitalism'. Argentina's recent law of education is hereby introduced as a case to backup such a hypothesis.

Key Words: Educational pacts, Policy agreements, New capitalism, Law of education, Argentina.

* Agradezco la colaboración de Annie Mulcahy en la redacción de este artículo.

Fecha de entrada: 06-06-07 Fecha de aceptación: 15-06-07

Introducción

La discusión acerca de la necesidad y la posibilidad de pactos educativos se ha convertido en un tema recurrente en las discusiones sobre estrategias de cambio en las últimas dos décadas, al menos en los países iberoamericanos. Esta contextualización temporal y espacial no es banal. Durante buena parte del siglo XX no se hablaba de «pactos educativos». En algunos países se diseñaron políticas de largo plazo sin que se asumiera explícitamente ese compromiso. En otros, la política de largo plazo fue la ausencia de políticas. Si acotamos esta discusión al ámbito iberoamericano, sería posible identificar países como Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile como ejemplos del primer caso, mientras que situaciones como las de los países más pobres de la región serían ejemplos del segundo. Ahora, en cambio, se considera necesario discutir explícitamente la posibilidad y los contenidos de un acuerdo que garantice la continuidad de las políticas educativas. ¿Cuáles son las razones de esta transformación? La hipótesis que intentaremos postular en este texto consiste en sostener que la necesidad de un pacto educativo explícito es una respuesta política a los procesos de cambio social, económico y cultural asociados a lo que ha dado en llamarse el «nuevo capitalismo».

Para explicar este postulado, el presente artículo se dividirá en dos grandes secciones. La primera de ellas se referirá a las características particulares de las sociedades contemporáneas, en el marco de las cuales la opción por el pacto constituye una alternativa a los mecanismos de supresión o reducción de la política como dimensión de la sociedad, mientras que la segunda se concentrará en el caso argentino, donde la nueva ley de educación sancionada hace unos pocos meses constituye una importante experiencia de concertación de políticas educativas.

Sociedad y educación en el «nuevo capitalismo»[1]

Someramente expuesto, es posible sostener que la necesidad de los pactos educativos está asociada a tres fenómenos propios del nuevo capitalismo: (i) la centralidad que han adquirido la información y el conocimiento tanto en los procesos productivos como en el desempeño ciudadano, (ii) la necesidad de fortalecer los procesos políticos

(1) Esta parte del artículo retoma algunas de las principales ideas expuestas en trabajos anteriores. Ver J.C. Tedesco (2007).

Fecha de entrada: 06-06-07 Fecha de aceptación: 15-06-07

de negociación entre diferentes actores sociales, para enfrentar las tendencias a la fragmentación, la ruptura y la exclusión tanto de los sectores más pobres de la población como de los sectores que ocupan la cúpula de la estructura social[2] y (iii) la necesidad de asumir perspectivas de largo plazo frente a la tendencia cultural dominante de concentrar todo en el presente. En lo que sigue intentaremos analizar someramente cada uno de estos tres fenómenos.

La centralidad del conocimiento

Ya se ha convertido en un lugar común afirmar que la información y el conocimiento han reemplazado a los factores clásicos que explicaban la riqueza y la productividad de la economía. Pero a medida que dichos factores se constituyen en las variables claves de la distribución del poder, los conflictos sociales más significativos giran alrededor del control de su producción y de su distribución.

En este marco debe ubicarse el debate actual alrededor del carácter de bien público o privado que se les otorga a la información y al conocimiento. La literatura en torno a este tema es bien conocida (UNESCO, 2005) y no es casual que hoy los organismos responsables del comercio internacional decidan ocuparse de la educación. Si bien este debate afecta fundamentalmente a la educación superior y al sistema científico-tecnológico, no por ello deja de impactar en el conjunto del sistema educativo y su papel en la distribución del poder y la riqueza. Al respecto, estamos lejos de los pronósticos optimistas acerca de las potencialidades democratizadoras de una economía y de una sociedad basada en la producción de conocimientos, postuladas hace un par de décadas. El proceso de globalización ha mostrado ser mucho más complejo de lo previsto y las economías productoras de ideas parecen ser más inequitativas que las que fabrican objetos. Tal como expresara David Cohen (1998) en un libro escrito hace ya más de una década, la propensión a excluir a los que no tienen calificaciones apropiadas para desempeñarse en contextos intensivos en conocimientos es más fuerte que la propensión a excluir a los que no tienen riquezas. Las economías productoras de conocimientos operarían con la lógica de la calidad total o la del «error 0». En este tipo de funcionamiento, el menor error pone en crisis la cadena de producción,

[2] A. Giddens (1999) llamó la atención, con acierto, sobre la existencia de procesos de des-afiliación en los dos extremos de la estructura social. En la base del sistema se producen fenómenos de expulsión mientras que en la cúpula se ponen de manifiesto conductas de auto-exclusión y de des-responsabilización.

razón por la cual las calificaciones de los trabajadores en todos los puestos de trabajo deben ser muy altas. Las nuevas tecnologías exacerban estas tendencias al eliminar puestos de trabajo vinculados a tareas rutinarias, ahora efectuadas por las máquinas, favorecer la descentralización, la externalización de actividades y el achatamiento de las pirámides de organización jerárquica de las unidades de producción.

En este nuevo escenario, se modifican las tradicionales formas de segmentación propias del capitalismo industrial y del modelo fordista de organización del trabajo. De acuerdo con los estudios sobre este tema, la segmentación tiende ahora a establecerse entre bloques completos de unidades productivas y no entre sectores al interior de una determinada empresa o sector de producción. La miseria del capitalismo contemporáneo consiste en crear, en el seno mismo de cada grupo social, tensiones que hasta ahora estaban en el ámbito de las rivalidades inter-grupos (Cohen, 1998). Esta dinámica del proceso productivo explica la aparente paradoja a la que se confronta la observación de los procesos sociales contemporáneos, donde se advierte que el nuevo modo de producción se caracteriza por producir *más igualdad y más desigualdad, más homogeneidad y más segmentación, simultáneamente.* Entre los que se incorporan al proceso productivo tecnológicamente más avanzado, existe mucha más homogeneidad que en el pasado, pero entre ellos y el resto de las personas que se desempeñan en unidades productivas tecnológicamente atrasadas o que son excluidas del proceso productivo, se establecen distancias mucho más significativas[3].

Este modelo de organización del trabajo tiene consecuencias sobre la dinámica de la distribución del ingreso, la creación de empleos y los salarios. Al respecto, existe consenso en reconocer que uno de los resultados más visibles de estos procesos es la concentración del ingreso y el aumento de la desigualdad. Ambos son fenómenos particularmente importantes en América Latina, que se ha transformado en la región más inequitativa del mundo[4]. El vínculo entre modernización tecnológica, globalización y desigualdad es objeto de análisis y discusiones muy relevantes en estos momentos[5], pero más allá de las hipótesis que se puedan formular al respecto, queremos poner de relieve la significativa importancia y complejidad que asume el desarrollo de procesos de concertación sobre políticas educativas en contextos de este tipo. Concertar en un contexto donde existe una fuerte tendencia a excluir y a expulsar es mucho más difícil pero también exige poner en

(3) La literatura al respecto es muy abundante. Puede verse el ya clásico M. Castells (1997), también R. Castel (1997). Un resumen desde la dimensión educativa puede verse en J. C. Tedesco (2002).

(4) Según datos procesados por el PNUD, el coeficiente de Gini para el conjunto de los países de la región creció entre 1990 y 2003 del 0.554 al 0.566, mientras que el promedio mundial es de 0.381 (PNUD, 2004).

(5) Véase, por ejemplo, los trabajos incluidos en F. Calderón (coord.) (2003); especialmente el texto de A. Ortuño; C. Pinc.

juego dimensiones distintas a las tradicionales. Desde este punto de vista, apelar a la concertación de políticas educativas no se reduce sólo a postular una forma o una metodología de enfrentar el conflicto. Concertar implica introducir un *contenido* altamente significativo en términos políticos, ya que la forma como se toman decisiones educativas es hoy uno de los debates de fondo que divide posiciones e intereses antagónicos.

Si se observa la experiencia reciente en América Latina, es posible apreciar que la concertación es o ha sido rechazada desde dos perspectivas diferentes. La primera de ellas es la que proviene de los enfoques económicos y políticos de inspiración «neoliberal», según los cuales la educación y el conocimiento no deben ser considerados como bienes públicos sino privados. En ese sentido, las decisiones educativas no pueden someterse a procesos de concertación ni de negociación política, sino que deben ser dejadas -como el resto de las decisiones sobre distribución de bienes y servicios- en manos de los mecanismos del *mercado,* donde la lógica del comportamiento ciudadano es reemplazada por la del «cliente». La segunda es la que proviene de los enfoques fundamentalistas autoritarios, según los cuales las decisiones sobre los bienes públicos deben ser tomadas únicamente por quienes poseen el control del aparato estatal, excluyendo de esta manera toda posibilidad de pluralismo y debate.

La diferencia fundamental entre la concertación de políticas educativas y las alternativas del mercado por un lado o del fundamentalismo autoritario por el otro, radica en el papel que se asigne a la dimensión política. Apelar a la concertación implica colocar la toma de decisiones en la esfera de la política, ya que obliga a cada actor social a discutir y negociar públicamente sus opciones educativas. El mercado, en cambio, suprime la política y deja la toma de decisiones al resultado de decisiones individuales en función de intereses y posibilidades particulares y de corto plazo. El fundamentalismo autoritario, a su vez, elimina la política porque deja todo el poder en manos de un sólo actor social. El gran interrogante que abre esta discusión consiste en saber si la concertación democrática tiene o tendrá la fuerza suficiente para contrarrestar el peso de las tendencias a la concentración del poder ya sea por intereses económicos o por proyectos autoritarios.

Pactos y representación política

Destacar la relevancia de la dimensión política frente a las alternativas fundamentalistas de mercado o autoritarias abre la discusión sobre las características de la política en el nuevo capitalismo en general y en América Latina en particular. La paradoja de la situación actual es que las mayores exigencias al comportamiento político democrático

están acompañadas por una significativa erosión de las instituciones del Estado para satisfacer las demandas sociales y de los partidos políticos como organizaciones representativas de la ciudadanía. Desde un punto de vista general, el proceso de globalización ha puesto en crisis las instituciones del Estado-Nación y ha provocado la pérdida de capacidad de control democrático sobre un conjunto significativo de decisiones políticas. Ulrich Beck ha analizado la dinámica del poder mundial y llamó la atención sobre el déficit de institucionalidad política capaz de enfrentar los fenómenos propios de la mundialización[6]. Toda la institucionalidad política está basada en la idea del Estado-Nación y sólo muy precariamente aparecen mecanismos institucionales capaces de articular discusiones de carácter mundial. Esto implica que muchas decisiones se adoptan sin discusión ni procesos de concertación real, porque no existen dispositivos políticos capaces de garantizar procesos democráticos en la toma de decisiones fuera del ámbito del Estado-Nación. Los ámbitos donde se pone de manifiesto este déficit institucional de manera más visible son los económico-financieros y los vinculados con riesgos globales tales como el cuidado del medio ambiente, el terrorismo internacional, el narcotráfico, etc. Sin embargo, se incrementa cada vez más el número de decisiones de fuerte impacto educativo y cultural que no están sujetas a procesos de concertación democrática. En la medida en que la producción cultural se industrializa, las decisiones en este campo se asimilan a la lógica que rige en el conjunto de la vida económica. Es así como la creciente oferta educativa virtual y las decisiones empresariales sobre software educativo, por ejemplo, están cada vez más lejos de los procesos de concertación de tipo nacional

Pero en el caso particular de América Latina, es preciso recordar que la globalización fue concomitante con la superación del autoritarismo y el retorno al Estado de Derecho. Si bien la heterogeneidad de situaciones nacionales es muy grande, es posible sostener que -salvo casos especiales- los procesos de retorno a la democracia estuvieron asociados con reformas del Estado que provocaron su creciente incapacidad para responder a las demandas sociales. Con la pérdida de instrumentos por parte del Estado para responder tanto a las nuevas como a las tradicionales demandas, se ha expandido un sentimiento general de escepticismo acerca de la potencialidad de la democracia para resolver los problemas sociales. Uno de los indicadores más importantes de este clima es la desconfianza de la ciudadanía con respecto a las instituciones del Estado, hacia los partidos políticos, los otros actores sociales y hacia el mismo sistema democrático.

[6] Un aporte muy importante a esta discusión puede verse en U. Beck (2002).

Diversas encuestas, estudios nacionales y regionales dan cuenta de este fenómeno. Recientemente se ha presentado el estudio sobre la democracia en América Latina, realizado en 18 países de la región, según el cual el 54,7% de los consultados preferiría un régimen autoritario si garantizara una mejora económica. Esta expectativa no tiene base empírica, ya que la experiencia de los gobiernos autoritarios no indica que hayan sido más capaces de resolver los problemas que los gobiernos democráticos. Sin embargo, es importante tomar en cuenta este dato para asumir que el reto principal que deben enfrentar los pactos educativos es superar la mera formulación retórica para traducirse en compromisos para la acción[7].

La desconfianza, además, ha alcanzado a las instituciones y a los actores sociales responsables de la transmisión del patrimonio cultural y de la cohesión social. En encuestas a muestras representativas de docentes de varios países latinoamericanos se puede apreciar que los dirigentes políticos son el grupo social sobre el cual los docentes tienen mayores niveles de desconfianza (que alcanzan entre el 70% y el 80% en todos los países estudiados)[8]. La politización es percibida como negativa en la medida que está asociada a conductas de corrupción y de clientelismo. Pero tampoco gozan de confianza otros actores sociales importantes como los empresarios, los dirigentes sindicales, los jueces, los miembros de las fuerzas armadas, etc. En contextos de desconfianza y de fragmentación, los procesos de concertación son aun más necesarios que en contextos de cohesión y fuerte capital social. La confianza sólo puede recuperarse a través de compromisos mutuos cuyo cumplimiento esté asegurado por el control social. Para decirlo en pocas palabras, la confianza en la democracia sólo puede alcanzarse con más democracia y no con menos.

La cultura del corto plazo

Además de la debilidad de las instituciones y de las formas de participación política, las nuevas condiciones sociales generan un clima cultural en el cual se pone de manifiesto una fuerte tendencia a concentrar todo en el presente y en el corto plazo. Los análisis sobre la dimensión temporal en la cultura contemporánea ponen de manifiesto

(7) Véase PNUD (2004).

(8) El IIPE-UNESCO Buenos Aires efectuó entre el año 2000 y 2001 una encuesta a muestras representativas de maestros y profesores de cuatro países: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. El grupo social que registra mayor nivel de desconfianza entre los docentes de los cuatro países es «los políticos»: Argentina 87%, Brasil 85%, Perú 76% y Uruguay 67%. En Perú y Argentina siguen en el ranking de mayor desconfianza los funcionarios públicos (84 y 62% respectivamente), los sindicalistas (sólo en el caso de Argentina con 81%) y los magistrados (65 y 67%). En el otro extremo se observa que los docentes confían masivamente en ellos mismos y luego en los periodistas y en los sacerdotes (Tenti Fanfani, 2005).

este fenómeno, vinculado a la ruptura con el pasado y la incertidumbre sobre el futuro. La ruptura con el pasado estaría provocada por el profundo cambio tecnológico, político y cultural. La incertidumbre sobre el futuro provendría del déficit de sentido que caracteriza a nuestra sociedad en estos momentos y los altos grados de riesgo y vulnerabilidad con los cuales percibimos el porvenir.

Tal como lo expresara Richard Sennet (2000; 2006) en su análisis sobre las dimensiones subjetivas en los procesos económicos actuales, el lema que parece orientar la economía actual es «nada a largo plazo». Según sus estudios, las características especiales que asume la dimensión temporal en este nuevo capitalismo han creado un conflicto entre carácter y experiencia. La experiencia de un tiempo desarticulado amenaza la capacidad de la gente de consolidar su carácter en narraciones duraderas. Así, por ejemplo, sabemos que una persona medianamente educada cambiará frecuentemente de trabajo y de calificaciones y que los fundadores de una empresa nueva, que exigen al comienzo un esfuerzo y una adhesión intensivos por parte del personal, están habilitados para vender, fusionar o trasladar la empresa, dejando de lado a los empleados sin demasiadas consideraciones. En este contexto, el desapego y la cooperación superficial son mucho más funcionales que la lealtad y el servicio.

Todas estas conductas generan una idea de ausencia de futuro que erosiona las posibilidades de tomar decisiones sobre cuestiones de importancia crucial tanto para el destino personal como colectivo y que exigen un grado muy alto de reflexividad. Esta situación general adquiere significados específicos en contextos de mucha desigualdad, no sólo social sino educativa. En un marco de alta reflexividad, los no-educados ocupan un lugar diferente al que ocupaban en sociedades donde el comportamiento ciudadano se regulaba por los factores tradicionales, tales como la tradición, la cosmología religiosa, el sistema de parentesco o la comunidad local. En estos contextos, la erosión de los factores tradicionales no está acompañada por el dominio de la información y el conocimiento. Se destruyen los factores tradicionales pero no aparecen los nuevos, con lo cual se exacerban los riesgos de clientelismo, manipulación o despotismo ilustrado. En este sentido, sabemos que los actuales contextos de pobreza se diferencian de los tradicionales por la ruptura de los vínculos de cohesión y confianza y por la pérdida de capacidad para definir proyectos y para expresar demandas. Existe una fuerte tendencia a «vivir al día», lo cual genera muy pocas posibilidades de participar activamente en procesos de concertación de políticas públicas.

La relevancia de este nuevo contexto no puede ser subestimada a la hora de explicar los problemas y de definir estrategias de transformación. En pocas palabras, lo que queremos decir es que en el contexto actual de transformación profunda de la sociedad en todos

sus niveles, los países de América Latina deben enfrentar simultáneamente las demandas educativas postergadas de los sectores de menores ingresos y las demandas para satisfacer las nuevas exigencias por parte de los sectores integrados. No estamos, en consecuencia, en una situación donde sólo se expresan las demandas insatisfechas de los sectores que no han podido tener acceso a un servicio estable, sino ante demandas que provienen también de los sectores que ya han logrado el acceso y ahora exigen su transformación.

En contextos de este tipo, caracterizados por un *exceso de demandas,* parece inevitable tomar decisiones donde para satisfacer a algunos se postergan los requerimientos de otros. Como todas las demandas son urgentes y legítimas, ningún sector está dispuesto a postergar las suyas. La pugna por obtener los escasos recursos disponibles asume, de esta manera, características poco racionales desde el punto de vista de los intereses generales y de largo plazo. Los riesgos de esta situación son bien conocidos. El más obvio y visible es que las decisiones acerca de prioridades y de asignación de recursos se tomen en favor de aquellos que tienen mayor capacidad de expresar demandas y de ejercer presión para satisfacerlas. Otro riesgo, menos visible pero real en varios países de la región, es la reacción negativa de los sectores integrados hacia las políticas destinadas a promover mayor acceso y participación de los excluidos. Esta reacción negativa se pone frecuentemente de manifiesto a través de la subestimación de la importancia de estos esfuerzos y de la crítica por su bajo impacto en mejorar la calidad o, desde un punto de vista más estructural, a través del abandono de los circuitos de escolaridad públicos y la expansión de la enseñanza privada, que concentra la utilización de las inversiones educativas de los sectores de más altos recursos.

De esta forma, la distancia entre los objetivos planteados y las decisiones adoptadas tiende a aumentar, dando lugar a un fenómeno de disociación, percibido socialmente, donde los objetivos que se expresan en los discursos no se corresponden con las prácticas reales[9]. Desde este punto de vista, la concertación educativa es un proceso con fuerte capacidad para promover la discusión tanto sobre el pasado como sobre el futuro. Obliga a los actores sociales a definir qué quieren transmitir a las futuras generaciones y constituye un recurso importante para reducir el déficit de sentido que caracteriza a la sociedad contemporánea.

En síntesis, los pactos educativos son necesarios para enfrentar la dinámica neoliberal o fundamentalista pero, al mismo tiempo, son mucho más exigentes desde el punto de vista de la articulación entre saber experto y lego, de la superación de visiones

[9] Este fenómeno -que caracteriza no sólo a las políticas educativas sino al conjunto de las políticas públicas- está en la base de la debilidad de los procesos democráticos en la región La discusión de este tema está volviendo a ser de actualidad. J. Nun (2000).

particularistas y de la significación social de las cuestiones sobre las cuales los ciudadanos son convocados a pactar. Estas dificultades, sin embargo, también incrementan significativamente la necesidad de los pactos. Para superar dichas dificultades será preciso reconocer la importancia del aspecto reflexivo, voluntario, conciente, claramente político, que asume la tarea de construir los pactos educativos. En esa línea se ubica la experiencia reciente de la elaboración y sanción de una nueva Ley Nacional de Educación en la República Argentina, que analizaremos en los puntos siguientes de este artículo.

La concertación en el proceso de elaboración de la ley

Llevar adelante un proceso de concertación de políticas educativas implica, en primer lugar, asumir la posibilidad de superar el conjunto de dificultades mencionadas en los puntos anteriores. El «pacto educativo», en consecuencia, va mucho más allá de una táctica política. Es un proceso que forma parte de un proyecto de sociedad. Concebido de esa manera, es importante recordar que los pactos son una *construcción social* y, en ese sentido, deben ser considerados como un *proceso* que puede pasar por momentos de ritmos más intensos o más lentos, que pueden abarcar más o menos actores y una mayor o menor amplitud desde el punto de vista de los compromisos asumidos. Asimismo, los procesos de concertación política pueden expresarse a través de modalidades muy diferentes. En el caso de las políticas educativas, la modalidad más común en las últimas décadas -aunque no la única- ha sido la *ley*[10].

Es bien sabido que muchos problemas educativos importantes no son problemas legales. La ley tiene, por ello, limitaciones importantes desde el punto de vista del contenido sustantivo de los acuerdos que pueden expresarse en su texto. Pero la ley también está asociada a la participación de determinados actores e instituciones -Parlamento y Partidos Políticos- que, si bien son propios de un sistema democrático, están sufriendo en la actualidad un profundo proceso de erosión desde el punto de vista de su representatividad y de la confianza que generan en la sociedad, particularmente en los países de América Latina.

A pesar de estas limitaciones, la ley tiene virtudes que no pueden ser subestimadas. En primer lugar, es importante recordar que, en la tradición político-educativa argentina, la ley no sanciona prácticas existentes sino que constituye un programa de acción y un impor-

[10] Además de la ley, otra modalidad frecuente es la que se expresa a través de los *planes de educación*. En América Latina uno de los casos más interesantes fue el del Plan Decenal de educación de República Dominicana, en la década de los años noventa. Actualmente está en proceso de discusión un plan decenal en Colombia.

tante factor de legitimidad -o de ilegitimidad- de las políticas de transformación. El ejemplo más claro de esta tradición puede encontrarse en la comparación entre la ley 1420 -sancionada en el año 1884- y la Ley Federal de Educación -sancionada en 1993. La Ley 1420 declaró la obligatoriedad de la escuela primaria de siete grados, pero sólo en 1960 el país pudo alcanzar la universalización de la cobertura de ese nivel. A fines del siglo XIX, la ley 1420 era una «utopía», pero durante muchas décadas su texto operó como un factor legitimador de las políticas y de las demandas sociales por la educación popular. La ley Federal de Educación, en cambio, fue identificada como uno de los factores del deterioro de la educación y, en ese sentido, percibida como socialmente ilegítima por amplios sectores de la población. Si bien esta ley declaró la obligatoriedad escolar desde los 5 años de edad hasta el final de la enseñanza básica de 9 años, no fue utilizada como fundamento de las demandas sociales y muy pocos atribuyen a ella los progresos en términos de cobertura que experimentó el sistema educativo argentino en los últimos años.

Esta comparación ilustra la significativa importancia que asume el proyecto político global en el cual se inscribe la sanción de una ley de educación. Su texto obliga a definir el *sentido* de la acción educativa o, dicho en otros términos, el proyecto de sociedad que la educación se propone construir. En el caso argentino, la discusión de la ley de educación puso de manifiesto la necesidad de superar el sentido definido por la ley 1420 a fines del siglo XIX, basado en el proyecto de construir el Estado-Nación por un lado, y de romper. Por otro, con el sentido dominante en la conciencia social según el cual la ley federal respondía al modelo neo-liberal de sociedad. Los contenidos de la nueva ley declaran a la educación y al conocimiento como un bien público y asumen que la acción educativa es una estrategia fundamental en el proceso de *construcción de una sociedad más justa.* El hecho que haya existido un amplio consenso social acerca de estos objetivos no debería ser subestimado y da lugar a un análisis sobre el cual ahora sólo es posible indicar algunos puntos.

En primer lugar, este consenso indica que se ha producido un cambio muy importante en el «clima ideológico» con respecto al existente en la década de los años noventa. La experiencia de la aplicación de las recetas neo-liberales dejó en el país un saldo muy doloroso, que se traduce -entre otras muchas consecuencias- en el agotamiento del discurso basado en la privatización, la desregulación y el mercado como solución a todos los problemas[11]. Sin embargo, el acuerdo no implica negar la existencia de algunos aspectos problemáticos. El principal de ellos se refiere al interrogante acerca de cómo expresan ahora sus demandas e intereses los sectores sociales que concentran

(11) Véase Stiglitz (2003).

la acumulación de riqueza. ¿Estamos ante un verdadero acuerdo o esos sectores -siguiendo la hipótesis de Giddens- han roto sus vínculos con la sociedad y dejan de participar o interesarse por los debates públicos?[12]

El segundo punto sobre el cual queremos llamar la atención se refiere al proceso mismo de elaboración de la ley. El supuesto sobre el cual se apoyan las estrategias de concertación es que cuanto más diversas sean las formas de participación, mayor será el grado de legitimidad del resultado que se logre. Al respecto, nos parece importante señalar las posibilidades y diferencias de las dos formas de participación más importantes que su utilizaron en el caso argentino: *la consulta y el debate.*

En el caso argentino, gran parte del proceso de participación en la elaboración de la nueva ley se efectuó a través de la consulta, tanto a la ciudadanía como a los docentes, a través de jornadas de discusión y encuestas de opinión. La consulta tiene limitaciones obvias, ya que sólo permite que la población elija entre opciones definidas por los que la organizan. Sin embargo, la experiencia indica que no deberíamos subestimar el valor de la consulta, cuya principal virtud es evitar debates socialmente superados. Así, por ejemplo, la consulta permitió comprobar el alto grado de consenso que existía en la sociedad sobre una serie de propuestas tales como la necesidad de declarar la obligatoriedad de la escuela secundaria, la unificación de la estructura del sistema, el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de gobierno, el acceso universal a las nuevas tecnologías de la información, la asignación de recursos para programas de equidad y de compensación de desigualdades, la obligatoriedad de la enseñanza de un idioma extranjero y la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, entre otras.

Con respecto a otros temas, en cambio, la consulta resulta insuficiente y el debate es necesario. Tal es el caso, por ejemplo, de la enseñanza religiosa, el financiamiento de la demanda, la evaluación y el pago por desempeño docente. Pero, al contrario de la consulta, el debate tiene menos fertilidad desde el punto de vista de promover acuerdos. Los temas de debate suelen tener una fuerte carga ideológica, en los cuales los diferentes sectores tienen poca voluntad o posibilidad de modificar sus posiciones y los actores ponen el acento en los principios y no en las formas concretas de acción a nivel de políticas y de programas.

Frente a estos temas, las soluciones adoptadas fueron diversas. En algunos casos predominó la orientación política de la mayoría; en otros el tema quedó fuera de la

(12) Una evidencia en la línea de esta hipótesis fue proporcionada por las entrevistas a responsables de recursos humanos de un grupo de las principales empresas radicadas en el país. Las entrevistas pretendían conocer qué demandas tenían esas empresas al sistema educativo nacional. Las respuestas mostraron que en este sector existe una significativa falta de interés por el sistema educativo local, ya que sus sistemas de reclutamiento y formación están globalizados (Delich et al, 2004)

norma legal para que la discusión prosiga y se llegue eventualmente a algún acuerdo en el futuro; en otros, por fin, se adoptaron soluciones intermedias y de compromiso, aceptadas por los sectores en pugna. No es posible, en los límites de este artículo, desarrollar cada una de estas alternativas. Sin embargo, es importante destacar que cuando la forma de negociación se desarrolla a través del debate, tienden a participar casi exclusivamente los sectores organizados, a través de sus especialistas o representantes. Asimismo, la negociación a través del debate modifica el papel del Ministerio de Educación. En algunos casos el Ministerio debe dirimir las diferencias basándose en sus propias opciones políticas mientras que en otros debe actuar como mediador, facilitando la búsqueda de alguna solución de compromiso.

Desde esta perspectiva, el carácter público de la educación le otorga al Estado un papel central en la definición de objetivos y estrategias que no pueden ser el mero reflejo de las demandas de cada sector particular. El Estado asume así su responsabilidad no sólo en términos de convocar a construir los pactos educativos, sino también en representar los intereses generales y los intereses de los sectores excluidos. Sólo el Estado puede hablar por los que están afuera y no están representados a través de organismos corporativos.

En tercer lugar, es importante analizar el papel de los partidos políticos. A diferencia de otras modalidades de pacto, una ley tiene que ser discutida por el Parlamento, en el cual se asienta la representación de la ciudadanía a través de los partidos políticos. Más allá de la crisis de representación y del bajo nivel de confianza que tienen hoy los partidos, particularmente en los países de América latina, los pactos educativos ponen de manifiesto la tensión que existe entre promover acuerdos sociales y promover acuerdos entre partidos políticos. En el caso de la Ley de Educación Argentina, se adoptó una estrategia de consulta y debate en varias etapas, la última de las cuales fue la discusión en el Parlamento. Al respecto, es importante recordar que dicho proceso pasó por tres grandes etapas: la primera, en la cual se discutió un documento con propuestas sobre los principales ejes de las políticas educativas, elaborado por el Ministerio de Educación; la segunda, donde se discutió el texto de un borrador de proyecto de ley redactado a partir de los aportes que brindó la consulta sobre el documento, y la tercera, que tuvo lugar en el Congreso Nacional, donde el proyecto elaborado con todos los aportes de la discusión, fue presentado, debatido y aprobado por ambas cámaras legislativas. En las dos primeras etapas, los actores de la discusión fueron los docentes, los ciudadanos, las organizaciones de distintos tipo (sindicatos, Iglesias, asociaciones de padres, grupos empresarios, organizaciones sociales no gubernamentales, etc.), mientras que sólo en la tercera, los actores fueron los partidos políticos a través de sus diputados y senadores en las respectivas cámaras del Parlamento.

Esta metodología permitió que el proyecto de ley que el Poder Ejecutivo presentara al Congreso Nacional estuviera dotado de un consenso social muy amplio, ya que era el resultado de las consultas, debates y negociaciones entre los diferentes actores. Si bien varios diputados y senadores involucrados en los temas educativos participaron de las actividades de consulta y debate llevadas a cabo antes de la presentación del proyecto, lo cierto es que el Congreso y los partidos políticos en tanto tales no fueron los protagonistas principales de la elaboración de la ley.

Conclusión final

El pacto no es un instrumento válido en sí mismo, sino que constituye un procedimiento articulado con un proyecto social basado en el propósito de construir una sociedad equitativa y dinámica. En ese contexto, concertar políticas educativas es parte de un proceso más general de fortalecimiento de la ciudadanía y de construcción de un orden político democrático. Desde esta perspectiva filosófico-social, los procesos de concertación democrática son una forma de ejercicio de la solidaridad consciente y reflexiva que exigen las nuevas estructuras sociales. Mientras en el capitalismo industrial existía lo que se concebía como «solidaridad orgánica», es decir, una solidaridad semejante a la que existe entre las diferentes partes de un organismo donde no hay una decisión voluntaria de ser solidario, en el nuevo capitalismo, en cambio, los niveles de solidaridad orgánica disminuyen y para vivir juntos será necesario querer vivir juntos, será necesario adherir a un proyecto necesariamente político que se proponga lograr la inclusión de los excluidos, que se proponga garantizar igualdad de oportunidades a todos.

En este sentido, el tipo de pactos como el que se ha sido desarrollado en este artículo, deber ser visto como parte de un proyecto social más amplio. Trabajar *hacia la construcción de una sociedad más justa* responde a la necesidad de otorgar un nuevo sentido compartido que oriente la acción educativa hacia un objetivo común, donde la dimensión política nuevamente adquiere un lugar fundamental.

Revista de Educación, 344. Septiembre-diciembre 2007, pp. 101-115
Fecha de entrada: 06-06-07 Fecha de aceptación: 15-06-07

Referencias bibliográficas

Beck, U. (2002). *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation.* Paris: Aubier.

Calderon, F. (coord.) (2003). *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells.* 2 vols. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. 3 vols.* Madrid: Alianza.

— (1997). *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Buenos Aires: Paidós.

Cohen, D. (1998). *Riqueza del mundo, pobreza de las naciones.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Delich, A.; Iaies, G.; Karpf, L; Rubial, L. (2004). *Sistema educativo y mundo laboral, en las perspectivas de responsables de RRHH.* Buenos Aires: OEI-BID, versión mimeo.

Giddens, A. (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia.* Madrid: Taurus.

Nun, J. (2000). *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Pnud (2004). *La democracia en América Latina; Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires: Alfaguara.

Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo.* Barcelona: Anagrama.

— (2006). *La cultura del nuevo capitalismo.* Barcelona: Anagrama.

Stiglitz, J. (2003). *Los felices 90. La semilla de la destrucción.* Buenos Aires, Taurus.

Tedesco, J.C. (2007). *El nuevo pacto educativo.* Buenos Aires: Ed. Santillana.

— (2002) *Educar en la sociedad del conocimiento.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Tenti Fanfani, E. (2005). *La Condición Docente. Datos para el análisis comparado: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.* Buenos Aires, IIPE-UNESCO-Buenos Aires - Siglo XXI-Argentina.

Unesco (2005). *Vers les sociétés du savoir.* París: UNESCO.

Fecha de entrada: 06-06-07 Fecha de aceptación: 15-06-07

El Pacto por la Educación en Cataluña. La realidad y el deseo

David Medina

Profesor de Filosofía. EA María Rúbies (Barcelona)

Resumen

Se examina en este artículo en qué medida el cambio de gobierno en la Generalitat de Cataluña a finales de 2003 supuso un giro en la política educativa de esta comunidad autónoma. Los tres partidos que entonces formaron gobierno concedieron en su programa una importancia destacada a la cuestión educativa. En los meses siguientes, se desarrolló un amplio debate entre todos los agentes sociales implicados en la educación. El debate concluyó con la firma de un gran acuerdo, cuyo objetivo fundamental fue dar mayor equidad al sistema educativo catalán. El autor repasa todos factores que incidieron en el debate y muestra hasta qué punto la red escolar de Cataluña, caracterizada por la existencia de centros públicos y centros privados, está aquejada por una creciente tendencia a la polarización social y económica.

Palabras clave: educación, pacto social, política educativa en Cataluña.

Abtract: *The Agreement on Education in Catalonia. Reality and Desire*

This article examines in which way the change of government in the Generalitat of Catalonia at the end of 2003 supposed a turn in the educative policy of this autonomous community. The three parties that then made up the regional government granted in their political programme an outstanding importance to educational issues. In the following months, a broad dialogue between all the implied social agents in education was developed. The dialogue ended with the signature of a relevant agreement, whose main target was to confer greater fairness to the Catalan education system. The author reviews all factors which influenced the debate and shows to what extent the school network of Catalonia, characterized by the existence of state and private schools, is affected by an increasing tendency to the social and economic polarization.

Key Words: education, social agreement, education policy in Catalonia.

Fecha de entrada: 08-06-07 Fecha de aceptación: 05-07-07

El llamado *Pacte Nacional per a l'Educació,* un acuerdo de carácter social sobre varios aspectos del sistema educativo catalán, se firmó el 20 de marzo de 2006, en el último tramo de la legislatura del gobierno de coalición -el Tripartit- formado por el Partit Socialista de Catalunya (PSC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV-EUiA). La legislatura del Tripartit, que comenzó en diciembre de 2003, fue el resultado de las elecciones autonómicas de noviembre de ese mismo año; elecciones que permitieron componer una nueva mayoría en el Parlament de Catalunya tras 23 años de gobierno convergente. El pacto educativo catalán se comenzó a gestar desde el mismo día en que se constituyó la coalición de gobierno. Desde ese momento se inició un proceso que se prolongó durante más de dos años hasta que, finalmente, tras un periplo de avances y retrocesos, no exento de desencuentros y tensiones, más de veinte entidades suscribieron el documento definitivo.

El Pacto Nacional para la Educación fue, como queda dicho, un acuerdo de carácter eminentemente social, del que quedaron excluidos desde el inicio los partidos de la oposición política -y, muy en particular, Convergència i Unió (CiU). Los subscriptores del Pacto fueron, por una parte, los socios del conglomerado gubernamental -y principalmente dos de ellos, ERC, a quien en el reparto de las consejerías le había correspondido la de Educación, y el PSC, el socio mayoritario- y, por otra, una larga lista de entidades sociales, que conviene citar por extenso, aunque eso no debería ocultar que su participación en los debates fue muy desigual. Fueron, pues, firmantes del Pacto por la parte social los sindicatos CCOO, UGT y USOC, las cuatro patronales catalanas de la enseñanza privada (Agrupació Escolar Catalana, Associació Professional de Serveis Educatius de Catalunya, organismo del Secretariat de l'Escola Cristiana de Catalunya, Confederació de Centres Autònoms d'Ensenyament de Catalunya, Federació Catalana de Centres d'Ensenyament), cuatro federaciones de padres (FAPAC, FAPAES, FAPEL y la Federación de padres de alumnos de educación especial), las asociaciones municipalistas (Federació de Municipis de Catalunya y Associació Catalana de Municipis i Comarques), la Associació de Joves Estudiants de Catalunya (AJEC), los movimientos de renovación pedagógica y el Col·legi Oficial de Doctors i Llicenciats en Filosofia i Lletres i en Ciències. Sería injusto, en fin, no mencionar una notable ausencia, la de USTEC·STEs, el sindicato mayoritario en la enseñanza pública.

Para entender el Pacto Nacional para la Educación será necesario situarlo, para empezar, en su contexto. Eso requerirá que prestemos atención, en primer lugar, al espacio político, y en concreto al programa de gobierno acordado por el PSC, ERC e

ICV-EUiA en diciembre de 2003, esto es, el llamado *Pacte del Tinell.* Luego nos ocuparemos de seguir las principales etapas que llevaron al documento final, para entrar, por último, en un análisis detallado de los contenidos del mismo.

En diferentes pasajes de las explicaciones que siguen aparecerá como elemento reiterativo la constatación de la fractura que separa, por una parte, la voluntad social y política de alcanzar un consenso educativo lo más amplio posible y, por otra, la realidad educativa que ese consenso debería transformar. Pero aún en el espacio que dibuja la voluntad de consenso es posible identificar líneas que no son plenamente armónicas. Desde mi punto de vista, no hay encaje conceptual entre las diferentes medidas que propone el Pacto Nacional para contener la tendencia a la dualización social que aqueja al sistema educativo catalán y la decidida apuesta que se hace en él por la autonomía escolar, que parece justamente apuntar en la dirección contraria. En cualquier caso, el objetivo último de este trabajo es, justamente, identificar la amplitud, el significado y las causas de esas fracturas y disonancias.

Quisiera aclarar todavía una última cosa antes de entrar en materia. Sería del todo ingenuo suponer que el consenso en educación puede realizarse de una manera plena, sin fisuras ni desajustes. Sería ingenuo pensar eso, y sería también injusto suponer que la existencia de tales fisuras invalida el espacio de consenso alcanzado, o que el carácter inevitable de las disonancias que se dan en ese espacio hace imposible y no deseable el intento de construirlo.

Las raíces del pacto educativo en Cataluña: la Conferencia Nacional de Educación y el Pacto del Tinell

La última legislatura de Convergència i Unió, siendo responsable de Enseñanza[1] Carme-Laura Gil, ya estuvo dominada por la idea del consenso educativo. Para alcanzarlo se organizó desde la Consejería la llamada *Conferència Nacional d'Educació,* cuyos trabajos se desarrollaron entre 2000 y 2002.

La Conferencia Nacional -inaugurada en una acto solemne por el entonces presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, en octubre de 2000- se organizó en siete secciones.

(1) El lector atento observará que en ocasiones hablo del Departamento de Enseñanza y en otras del Departamento de Educación. No es un descuido. Una de las primeras cosas trajo consigo el cambio de gobierno en Catalunya fue el cambio de nombre de esa Consejería.

Al frente de cada una de ellas se puso, en calidad de coordinador, a una persona de prestigio en el ámbito universitario y a dos equipos de trabajo, uno de carácter técnico y otro de carácter participativo. Las siete secciones fueron: Sección I: Descentralización y autonomía de centros; Sección II: Importancia y función social del profesorado; Sección III: Atención a la diversidad; Sección IV: La formación y la inserción laboral; Sección V: Evaluación de los aprendizajes y orientación; Sección VI: Enseñanzas artísticas; Sección VII: Competencias básicas.

El objetivo de la Conferencia Nacional era sentar las bases de un gran acuerdo de carácter social que permitiera, por una parte, dar estabilidad al sistema educativo catalán y ponerlo, por así decir, al abrigo de los sucesivos cambios en la legislación básica del Estado y, por otra, rectificar ciertas tendencias que ya desde finales de la década de los años noventa se percibían como síntomas de una crisis del servicio escolar cada vez más evidente. El documento con el que se cerró la Conferencia difícilmente puede entenderse si no se pone en relación con el fuerte debate que suscitó la Ley de Calidad impulsada por el Partido Popular desde el gobierno de Madrid. En ese documento final se afirman los principios que habían presidido todos los trabajos de los dos años anteriores:

> La Conferencia Nacional de Educación ha sido una iniciativa del Gobierno de la Generalitat para realizar un diagnóstico exhaustivo de nuestro sistema educativo, una vez completado el calendario de aplicación de la reforma educativa derivada de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), en la que, como es bien sabido, Catalunya ha tenido un papel decisivo [...]. La Conferencia no se ha impuesto más limitación que el mantenimiento de los principios básicos que en su momento inspiraron la reforma: democracia, libertad, equidad y preservación de nuestra identidad nacional. Y todo el proceso se ha justificado por la necesidad de conocer los puntos fuertes y débiles del sistema, con la voluntad de avanzar por el camino de la mejora constante, sin falsas soluciones milagrosas ni planteamientos simplistas ante problemas complejos. Cabe pensar que esta Conferencia presenta sus propuestas para la mejora del sistema educativo catalán en un momento difícil para mantener los principios citados. El camino de la contrarreforma iniciado por el Gobierno del Estado, sin haber llevado a término previamente un diagnóstico equivalente al nuestro [...] nos aleja sin duda de muchas de las medidas aquí propuestas.[2]

[2] *Conferència Nacional d'Educació, Debat sobre el sistema educatiu català. Conclusions i propostes* (Barcelona, 2002), pp. 5 y 7.

El calendario electoral y el vuelco que dieron a la composición del Parlament de Catalunya los resultados de noviembre de 2003 pusieron punto final a la Conferencia Nacional de Educación, pero no a la idea de la necesidad del consenso educativo, ni a la convicción de que éste debía establecerse, no en el ámbito político, a través de un acuerdo de partidos, sino en el ámbito social. Esos temas ocupan un lugar destacado en el capítulo dedicado a Política Educativa del *Acuerdo para un gobierno catalanista y de izquierdas en la Generalitat de Catalunya,* el llamado *Pacto del Tinell,* suscrito en diciembre de 2003 por el PSC, ERC e ICV-EUiA.

Los partidos que suscribieron el acuerdo de gobierno, tras afirmar que la educación iba a ser considerada como su «prioridad central», se comprometieron a impulsar

> en el marco de un Pacto Nacional para la Educación y la elaboración de la Ley Catalana de Educación [...] cinco acuerdos básicos: un acuerdo con los ayuntamientos para cooperar en la educación de la ciudadanía; un acuerdo de corresponsabilidad educativa con las familias; un acuerdo con el profesorado para desarrollar una carrera docente estimulante; un acuerdo con las escuelas financiadas con fondos públicos para compartir responsabilidades; un acuerdo con la comunidad educativa para gestionar los centros de manera autónoma y eficaz[3].

Es éste el primer documento público en el que aparece la expresión «Pacto Nacional para la Educación». Pero no sólo eso. Quedaba ya definida en él la estructura en cinco partes que iba a ser característica del proyectado acuerdo. Y también los principales contenidos del mismo. En cuanto a estos contenidos, detallados en los siguientes 18 puntos que se recogen en el capítulo sobre política educativa del Pacto del Tinell, resulta manifiesto que la principal preocupación de sus redactores era la creciente dualización de la red escolar, esto es, la tendencia -especialmente marcada en los núcleos urbanos- hacia la consolidación de una escuela concertada en la que se escolarizan preferentemente los hijos de las clases medias, mientras que la escolarización de los hijos de las familias con menos recursos se produce de forma mayoritaria en la escuela de titularidad pública. Más adelante analizaremos esta tendencia con más detalle[4]. Por ahora, lo significativo es tomar nota de que esa dualización de la

(3) *Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya,* 14 de diciembre de 2003, p. 35.

(4) Para tener una idea de hasta qué extremo ha llegado la dualización educativa en Catalunya es imprescindible consultar el trabajo de X. Bonal (coord.), *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005* (Barcelona, 2006). En particular, es de lectura obligada la primera parte de ese anuario: «Indicadors sobre l'estat de l'educació a Catalunya». Pueden ser también de utilidad: X. Bonal, X. Rambla, M. Ajenjo, *Les desigualtats territorials en l'ensenyament a Catalunya* (Barcelona, 2004), D. Medina (coord.), *L'educació secundària a debat* (Barcelona, 2005), F. Ferrer (coord.), *Les desigualtats educatives a Catalunya: PISA 2003* (Barcelona, 2006).

red escolar se planteó como el problema básico al que debía dar respuesta el nuevo gobierno en el ámbito de la educación. El objetivo fundamental de la coalición de izquierdas fue, tal como quedó recogido en el Tinell, «avanzar hacia una red integradora de todos los centros sostenidos con fondos públicos para evitar la dualización del sistema educativo, asegurando un servicio sin ningún tipo de discriminación y con un nivel satisfactorio de calidad». Este objetivo debería alcanzarse a través de un proceso tendente a «igualar los centros concertados con los centros públicos» al menos en dos aspectos: todas las escuelas deben respetar el principio de gratuidad de la enseñanza y las condiciones de escolarización no deben ser diferentes en función de la titularidad pública o privada de los centros[5].

Las diferentes medidas que se recogen en el Pacto del Tinell apuntan todas en la misma dirección, pero conviene hacer alguna diferencia entre ellas y agruparlas en dos capítulos distintos, aunque complementarios. Tendremos entonces, en el primero de esos capítulos, una serie de dispositivos destinados a corregir ciertas prácticas de selección del alumnado habituales en la escuela concertada. Esos dispositivos son, de hecho, tres. El primero de ellos, la creación de las Oficinas Municipales de Escolarización, debería servir para dar mayor transparencia a los procesos de admisión del alumnado en los centros escolares. Es, sin duda, una propuesta poco agresiva, que presupone que el mero hecho de centralizar la información y la recepción de las solicitudes en un único punto del municipio debería tener efectos positivos en la distribución equilibrada del alumnado entre los diferentes tipos de centros. El segundo de los mecanismos en que se confiaba para incidir en ese mismo objetivo es la planificación educativa, un aspecto tradicionalmente opaco en la gestión de la Consejería de Enseñanza bajo el gobierno convergente. Durante muchos años no habían sido ni públicos ni claros los criterios para abrir o cerrar centros, para aumentar o disminuir el número de líneas, para decidir sobre la concertación, etc. La coalición de izquierdas se propuso hacer frente a esa opacidad desplazando parcialmente la responsabilidad de la planificación educativa a las administraciones locales. La gestión compartida entre el Departamento de Enseñanza de la Generalitat y los ayuntamientos, se afirma en el Pacto del Tinell, asegurará «la planificación de la oferta educativa y el mapa escolar, la oferta de plazas escolares públicas y la evaluación de las necesidades de escolarización en lo concerniente a la creación de nuevos centros públicos y a la concesión de nuevos conciertos a los centros de titularidad privada»[6].

[5] Ibidem, p. 36

[6] Ibidem, p. 36.

La última de las medidas dirigidas a los centros concertados que pactaron los socios del futuro Tripartit fue la de comprometerse a «revisar los conciertos educativos». En cierto modo, daban así la razón a las patronales, que durante años se habían venido quejando de la insuficiencia del módulo de concierto, lo que, en definitiva, justificaría el incumplimiento generalizado del principio de gratuidad de la enseñanza. El razonamiento que durante mucho tiempo se había esgrimido era bien simple: puesto que las cantidades que la Generalitat destinaba a los conciertos educativos no cubrían los gastos reales de la escolarización, los titulares de las escuelas no habían tenido más remedio que cobrar una parte de sus servicios a las familias que acudían a ellos. Xavier Bonal describe con toda nitidez lo que él llama el «pacto tácito» que había caracterizado la política educativa de Convergència i Unió: «un pacto tácito», escribe Bonal, «entre una buena parte del sector concertado, que se excusa alegando la falta de recursos públicos para cobrar cuotas a las familias y, más allá de eso, para seleccionar al alumnado que atiende, y una administración educativa que históricamente ha mirado para otro lado ante las irregularidades porque la concertación era un mecanismo más barato que la creación de plazas públicas»[7]. Enfocada desde este ángulo, la voluntad de «revisar» los conciertos expresa la decisión de romper con esa situación heredada. Y esa idea se enuncia de forma rotunda, sin demasiados matices: para garantizar la «gratuidad de la enseñanza y el cumplimiento de su misión social», se lee en el documento del Tinell, «se actualizarán los conciertos de las escuelas que cumplan la normativa y se rescindirán los conciertos de las escuelas que la incumplan»[8].

Como se ha dicho, el conjunto de medidas de política educativa acordadas entre los partidos del Tripartit conviene distribuirlo en dos capítulos. Nos hemos ocupado hasta ahora del primero de ellos, en el que quedan englobadas todas las iniciativas tendentes a situar las escuelas concertadas en el marco de la legalidad, reconociendo, sin embargo, que la insuficiencia de las cantidades destinadas a los conciertos explicaba -aunque sería excesivo decir que justificaba- el hecho de que se hubieran situado fuera de él. El segundo capítulo de que hablamos está formado por un extenso repertorio de propuestas pensadas para potenciar los centros de titularidad pública. Algunas de ellas tenían un carácter puramente administrativo y quedaron luego al margen del Pacto Nacional: es el caso, por ejemplo, del traspaso de la enseñanza de adultos, hasta entonces dependiente de la Consejería de Bienestar Social, a la

[7] Xavier Bonal y María Jesús Larios, «La consolidació del Servei Públic d'Educació», en X. Bonal (coord.) *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005*, op. cit., p. 364.

[8] *Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, 14 de diciembre de 2003, p. 35.

Consejería de Enseñanza. Otras iniciativas -como el «Plan de choque para la mejora de los centros públicos» o el «Plan de impulso del aprendizaje de las lenguas»- apenas quedaron recogidas en el texto del Pacto Nacional y son cuestiones todavía hoy abiertas. El núcleo de las propuestas pensadas para la escuela pública se puede resumir en tres ítems, dos de los cuales recuperan en buena medida los trabajos de las dos primeras secciones de la Conferencia Nacional. Tenemos, por una parte, la convicción de que la mejora de la escuela pública requiere modificar las condiciones laborales de quienes trabajan en ella. El texto del Acuerdo del Tinell -leído retrospectivamente, a la luz de lo que finalmente sería el Pacto Nacional- es un tanto confuso, algo que sin duda indica la presencia de varios redactores, que escriben desde sensibilidades bien diferentes. Evoluciona desde una reivindicación salarial -que pronto cayó en el olvido- hacia una afirmación taxativa de la conveniencia de establecer una carrera profesional para los docentes -y en este último extremo, en la lectura retrospectiva que proponemos, es donde recae, finalmente, el énfasis. Quienes suscribieron el documento del Tinell se comprometían a

> mejorar la retribución del profesorado, primando su formación permanente, a fin de permitir incorporar mejoras en los proyectos educativos de los centros y en la práctica educativa, así como la promoción profesional del profesorado[9].

Otro de los ítems a que aludíamos enuncia uno de los temas que luego más importancia tendrían, no sólo en la redacción del Pacto Nacional, sino en el quehacer diario de la Consejería de Educación a lo largo de toda la legislatura del Tripartit. La potenciación de la autonomía escolar no ha sido quizá una cuestión de grandes repercusiones en los medios de comunicación, pero sí, a nuestro parecer, la que más caracteriza el cambio de rumbo en política educativa que vino aparejado al cambio de color político en el gobierno de la Generalitat. En el Acuerdo del Tinell están ya contenidos todos los elementos de esa nueva orientación, con la que se pretende

> conseguir, de acuerdo con la comunidad educativa una gestión autónoma y eficaz de los centros. Para ello [...] se establecerá una línea específica de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos, vinculados al desarrollo del proyecto educativo de centro (PEC), temporizado y evaluable, con especial atención a los centros ubicados en zonas social y económicamente desfavorecidas[10].

(9) Ibídem, p. 36

(10) Ibídem, p. 36

La última propuesta que nos queda por considerar, la introducción de la «sexta hora» en la escuela pública, llegaría finalmente a convertirse en el elemento más emblemático y, a la vez, en el más polémico del Pacto Nacional. Para entender qué significa la expresión «sexta hora» hay que recordar algunas peculiaridades de la doble red educativa catalana que no tienen equivalente en todas las otras comunidades autónomas. Las escuelas de titularidad privada -casi todas ellas- incorporan en Cataluña una hora más de escolarización para sus alumnos, bajo el concepto de actividades complementarias de carácter no estrictamente curricular. Esa hora de más -la sexta hora, puesto que se añade a las cinco horas lectivas diarias establecidas legalmente- comportaba diversas diferencias entre los centros públicos y concertados. En primer lugar, a lo largo de la etapa de primaria, los alumnos escolarizados en centros concertados tenían unas mil horas más de clase -el equivalente a un curso escolar- respecto al alumnado de los centros públicos. En segundo lugar, la sexta hora se había presentado tradicionalmente como una de las razones que explicaban la no gratuidad de las escuelas concertadas. Aunque tendremos que ocuparnos con más detalle de todo el debate que luego acompañó -y acompaña aún hoy- a la cuestión de la sexta hora, conviene señalar que el compromiso del Pacto del Tinell fue acabar con esas diferencias y «ampliar y mejorar [en los centros públicos] una oferta educativa atractiva [...], *con más horas de clase* y más servicios educativos»[11].

Intersecciones e interferencias

Analizar el proceso que llevó al Pacto Nacional para la Educación requeriría atender a múltiples escenarios. Aunque quede fuera de los márgenes de este trabajo el examen exhaustivo de todas las piezas del rompecabezas, no debería perderse de vista la complejidad de las intersecciones e interferencias que se fueron produciendo a lo largo de los meses en que se fue gestando la construcción del consenso educativo en Cataluña. Trazaremos, pues, las grandes líneas del *background,* esbozándolas apenas, en la esperanza de que otros puedan enfocarlas con mayor atención.

El Pacto Nacional estuvo condicionado por el contexto político español y catalán. El 14 de marzo de 2004, las elecciones generales dieron la victoria al PSOE. Uno de

[11] Ibídem, p. 36. El subrayado es mío.

los efectos inmediatos del cambio en el gobierno español fue la paralización de la Ley de Calidad -a finales de mayo de 2004- y la puesta en marcha de la iniciativa parlamentaria que llevaría a la sustitución de la ley educativa del Partido Popular por una nueva legislación básica, la LOE, publicada en el Boletín Oficial dos años más tarde -en mayo de 2006. Es decir, los debates sobre Pacto Nacional para la Educación en Cataluña coinciden exactamente en el tiempo con la elaboración de la nueva ley orgánica. Los contactos entre el Ministerio de Educación y la Consejería catalana fueron constantes durante todo ese período y difícilmente puede entenderse el Pacto Nacional al margen de la LOE, aunque no sea menos cierto -y esto parece más significativo- que la LOE estuvo en ciertos temas condicionada por el Pacto Nacional, de modo que algunos títulos de la ley -por ejemplo, el título V, sobre participación, autonomía y gobierno de los centros- parecen expresamente pensados para ajustarse a las propuestas que se estaban debatiendo en Cataluña. Valga como muestra el artículo 120.4 de la LOE, en el que se da fundamento legal a la introducción de la sexta hora en la escuela pública catalana:

> Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, planes de trabajo, formas de organización o *ampliación del horario escolar* en los términos que establezcan las Administraciones educativas, sin que, en ningún caso, se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas[12].

En el período que comentamos, el de la VII legislatura del Govern de la Generalitat, la política catalana -y la española- estuvo marcada de una forma muy intensa por la elaboración de nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña -aprobado en referéndum en junio de 2006. Los debates del Estatut estuvieron siempre presentes en los diferentes momentos por los que fue atravesando el Pacto Nacional, y en cierto modo explican -tanto como la LOE- los avances y retrocesos en las negociaciones. Sin embargo, la relación entre ambos textos es más bien tenue. El Estatut, por su carácter constituyente, establece un marco legislativo general, pero sería inútil rastrear en su articulado líneas concretas de política educativa. De todos modos, hay que destacar en relación con el tema que estamos tratando el artículo 21, «Sobre derechos y deberes en el ámbito de la educación». Se entrevé en él la dificultad de integrar las dos redes de escolarización; un problema que había sido de primer orden en el

(12) El subrayado es mío.

Acuerdo del Tinell. El apartado 1 del artículo citado enuncia el deber del poder público: «Todas las personas tienen derecho a una educación de calidad y a acceder a la misma en condiciones de igualdad. La Generalitat debe establecer un modelo educativo de interés público que garantice estos derechos»[13]. En el apartado 2 del artículo que comentamos, y como no podía ser de otro modo dado el ordenamiento jurídico del Estado, se reconocen los conciertos educativos de las escuelas de titularidad privada. A renglón seguido, se reitera el principio constitucional de la gratuidad, cuyo cumplimiento está en el núcleo de la tendencia a la dualización característica del sistema educativo catalán: «La enseñanza es gratuita en todas las etapas obligatorias y en los demás niveles que se establezcan por ley». Por supuesto, estos principios generales están en el núcleo del Pacto Nacional, que se presenta ante todo como una respuesta a la dualización. Pero en el Estatut, y sería absurdo que fuera de otro modo, nada se dice de la sexta hora o de los Contratos Programa. Hay otros detalles en los que se podría marcar el encaje de ambos textos (por ejemplo, sobre las competencias de los municipios en educación, sobre la importancia de las actividades extraescolares, etc.). También hay algunas descoordinaciones difíciles de entender. Sin embargo, una consideración más en profundidad de las conexiones entre ambos documentos no nos haría avanzar mucho respecto a lo que ya llevamos dicho.

Dejemos, pues, el debate del Estatut como trasfondo general de todo nuestro relato. Pero antes de retomar la cronología del debate educativo en Cataluña habrá que echar un vistazo al ámbito de la política económica. En febrero de 2004, el Gobierno de la Generalitat y las organizaciones sindicales y empresariales firmaron un documento al que todas las partes concedieron enorme importancia, *el Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana.* Este documento, que bajo el rótulo «Dotación de capital humano» incluye un apartado específico de contenido educativo, debería haber sido decisivo, pero de hecho no tuvo la incidencia que cabía esperar. No puede decirse que no haya en el Pacto Nacional ninguna referencia al *Acuerdo estratégico,* pero las que hay fueron incluidas a última hora, en un anexo, y como consecuencia de las presiones de las organizaciones sindicales. No es este el lugar para adentrarse en un examen pormenorizado de las relaciones entre uno y otro texto, que mostraría, en el mejor de los casos, algunos parecidos de familia entre ambos, pero no una coordinación general, ni siquiera en las líneas más básicas. Nos tendremos que conformar otra

[13] No fue fácil ponerse de acuerdo en los términos en que debía expresarse esta idea. En el Pacto Nacional se mantuvo la expresión «servicio público educativo» que estaba originariamente en el Estatuto y que acabó siendo sustituida por la de «modelo educativo de interés público».

vez con una muestra de lo que estamos diciendo. En el Acuerdo estratégico se concede una especial importancia a fomentar «la presencia del inglés en la vida curricular y escolar del alumnado» y se establece el compromiso de «impartir en lengua inglesa una de las materias de Educación Secundaria Obligatoria a partir del curso 2006-2007 de forma generalizada, y en el curso 2005-2006 en la medida que los recursos humanos disponibles lo permitan»[14]. La idea, por cierto, está también en el Estatut: «Los poderes públicos deben promover el conocimiento suficiente de una tercera lengua al finalizar la enseñanza obligatoria» (art. 44.1). Por sorprendente que parezca, ¡nada se dice sobre todo esto en el Pacto Nacional!

El mundo de la educación no puede desvincularse de otros ámbitos de la actividad política. Pero, en el caso que nos ocupa, más que las aportaciones procedentes de otros espacios, lo más relevante fue la secuencia de acciones que se encadenaron en el ámbito de la llamada «comunidad educativa» -un territorio con reglas e inercias propias, a veces un tanto cerrado a otras dinámicas. Si nos situamos dentro de las fronteras de esa «comunidad», la cronología del Pacto Nacional se detiene durante unos meses, en los que la llegada de un nuevo equipo de personas a la Consejería de Educación impuso un paréntesis durante el cual lo prioritario fue hacer frente a los requerimientos de lo cotidiano. Hubo que atender, además, a las previsibles dificultades de adaptarse a la Ley de Calidad, cuya aplicación habría requerido modificar muchas cosas en el día a día de escuelas e institutos. Luego, a finales de febrero de 2004, un reajuste en el gobierno afectó especialmente a los puestos cubiertos por los políticos de ERC. La causa, como se recordará, fue la entrevista de Josep-Lluís Carod-Rovira, presidente de la formación republicana, con miembros de ETA. Carod-Rovira abandonó el gobierno, el hasta entonces Conseller d'Educació, Josep Bargalló, pasó a ocupar la vicepresidencia del gabinete de Maragall -en calidad de Conseller en Cap- y su puesto fue cubierto, a su vez, por la diputada al *Parlament* Marta Cid. A partir de marzo, como se ha explicado, el cambio del escenario político en España supuso un respiro. La Ley de Calidad no se iba a aplicar. Pero desde ese momento, lo urgente fue poner en marcha el nuevo curso escolar. De los compromisos del Tinell no se volvería a hablar hasta el verano de 2004, cuando las urgencias de lo inmediato permitieron tomar aliento de nuevo.

La primera fase de elaboración del Pacto Nacional llevó aproximadamente un año, desde junio de 2004 a septiembre de 2005. A lo largo de toda esta etapa se sucedieron

[14] *Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana*, 16 de febrero de 2005, p. 16

múltiples documentos, que nos limitaremos aquí a indicar, para considerar en el próximo epígrafe algunos de los núcleos temáticos compartidos por todos ellos. En junio de 2004 la Consejería decidió que el órgano donde debía iniciarse el diálogo para establecer un pacto sobre educación debía ser el Consell Escolar de Catalunya, que presentó su propuesta en octubre bajo el título de *Document-guió sobre el Pacte Nacional per a l'Educació.* El siguiente paso se dio ya a finales de año. Se encargó entonces a cinco grupos de expertos que redactaran sendos documentos referidos a los cinco temas fijados en el Tinell y ratificados por el Consell Escolar: profesorado, autonomía de centros, servicio público educativo, familia y educación, corresponsabilidad de los ayuntamientos en la educación. El grupo de trabajo sobre el profesorado era básicamente el mismo que se había ocupado de ese tema en la Conferencia Nacional. En los restantes casos, el encargo se hizo a personas que no habían participado en las secciones de la Conferencia. En los cinco grupos de trabajo, además de expertos independientes, había personas directamente vinculadas a la administración, que no quiso dejar un excesivo margen para que se introdujeran novedades respecto a los compromisos políticos contraídos por los socios del Tripartit. El encargo estuvo acabado en enero de 2005, momento en que se presentó públicamente como recopilación de las aportaciones hechas el documento *Idees per al debat.* A partir de ese momento, se empezó a hablar en muchos foros -incluso en los claustros de profesores- sobre las propuestas en que debería concretarse el Pacto Nacional. El Consell Escolar volvió a intervenir con un nuevo documento en abril de 2005 -*Aportacions del Consell Escolar de Catalunya al Pacte Nacional per a l'Educació.* Los grupos de trabajo elevaron a definitivas sus conclusiones, tras varias rondas de entrevistas con diferentes organizaciones educativas, en sus *Recomanacions al Govern de la Generalitat de Catalunya* (junio de 2005). Y finalmente el Departamento de Educación hizo su propuesta en septiembre: *Projecte de Pacte Nacional per a l'Educació. Oportunitat i compromís.*

La construcción del consenso: dificultades y expectativas

Abordaremos en este epígrafe cuatro cuestiones que, a mi entender, constituyen el núcleo del Pacto Nacional y del debate que llevó a él: la de las Oficinas Municipales de Escolarización, la de los Contratos Programa, la de la sexta hora y la de la autonomía escolar. A diferencia de lo que hemos hecho en el apartado anterior, no nos centraremos

en el proceso de negociación -que siguió abierto, ganando incluso en intensidad, entre septiembre de 2005 y marzo de 2006, aunque no hubo nuevos documentos públicos en ese periodo. En lugar de seguir la cronología, enfocaremos ahora las medidas que se han mencionado en sí mismas, evaluando su efectividad y los problemas que, en cada caso, acarreó su inclusión en el texto definitivo.

Las Oficinas Municipales de Escolarización

La definición de las Oficinas Municipales de Escolarización (OME) -que, como se recordará, ya estaban anunciadas en el acuerdo del Tinell- está recogida en el apartado del Pacto Nacional dedicado a la corresponsabilidad de los ayuntamientos en materia educativa. El texto especifica cuáles son los objetivos de estas Oficinas:

> Velar por el cumplimiento de la legalidad del proceso de admisión del alumnado mediante las Comisiones de Escolarización, proporcionar información y orientación a las familias, procurar una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas que permita su integración, facilite la cohesión social y favorezca la calidad educativa adecuada para toda la población escolar[15].

Pero la puesta en marcha de las OME se produjo mucho antes de que el Pacto Nacional llegara a firmarse. De hecho, en marzo de 2006 ya habían pasado unas cuantas cosas en relación con las OME, incluso en los tribunales de justicia.

La creación de las OME hay que situarla en el Decreto de matriculación publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 2 de abril de 2004. El mismo mes que se publicó ese decreto, doce municipios catalanes suscribieron un convenio con el Departamento de Educación y de ahí surgieron las primeras OME. Durante el curso escolar 2005-2006, las OME se extendieron a 25 municipios más. En el curso 2006-2007, el número de municipios que disponías de una OME se elevó a 61: una cifra pequeña si se compara con las expectativas que había hecho despertar la medida en sus primeros meses de aplicación.

En efecto, la aparición de las OME fue celebrada en muchos municipios, especialmente en aquéllos que veían en ellas una posibilidad para incidir en la distribución de la matrícula escolar y, así, invertir determinadas tendencias de segregación del alumnado en

[15] *Pacte Nacional per a l'Educació*, 20 de marzo de 2006, p. 31

función de su origen social. Algunos centros hacen muy poco para evitar esas situaciones y parecen más bien interesados en discriminar y seleccionar y, así, mantener una cierta «distinción social», en la que cifran su atractivo para las familias de clase media y clase media-alta. Las OME sirvieron para detectar algunas de esas prácticas y en los informes que se han hecho sobre su actuación se encuentran casos de manifiesta ilegalidad: por ejemplo, rechazar la solicitud presentada alegando que el centro estaba lleno en el primer curso de infantil (algo que sencillamente es imposible), informar que las cuotas eran de pago obligatorio (hecho que contradice el derecho a una educación gratuita), etc.[16]

Las expectativas que habían despertado las OME quedaron, sin embargo, muy lejos de ser satisfechas. Las cifras son, en este sentido, reveladoras. Por ejemplo, en su primer año de funcionamiento, las oficinas de escolarización de Tarrasa (una población de casi 200.000 habitantes) y Mataró (más de 100.000 habitantes) recibieron tan sólo 47 y 33 solicitudes respectivamente. Este hecho parece responder a razones diversas: la mayor proximidad del centro escolar respecto de los domicilios de las familias, la posibilidad de visitar el centro y poder hablar con la dirección, la opinión generalizada de que entregar la solicitud en el centro elegido aumenta las posibilidades de conseguir plaza en él. A todo ello hay que sumar la limitación de las competencias de las OME como consecuencia de una decisión judicial. El decreto de matriculación de abril de 2004 fue recurrido por la *Federació d'Associacions de Mares y Pares de l'Escola Lliure de Catalunya* (FAPEL)[17]. La sentencia interlocutoria que dictó la Sección Quinta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña supuso una importante limitación de la capacidad de acción de las OME. De acuerdo con esa interlocutoria, la función de preinscripción del alumnado debía quedar reservada exclusivamente a los centros educativos; es decir, las OME sólo pueden recogen las preinscripciones y hacerlas llegar a las escuelas elegidas en primera opción. Esto podría parecer una modificación menor, pero abonaba el comportamiento de la mayoría de familias al que antes aludíamos.

La confianza con que en el acuerdo del Tinell se presentó la creación de las OME como dispositivo capaz de corregir las tendencias a la segregación social que afectan al sistema educativo catalán parece hoy excesiva. La experiencia ha mostrado que la segregación escolar del alumnado depende de factores que exceden en gran medida

(16) I. González y O. Valiente, «Les Oficines Municipals d'Escolarització i el paper de l'Administració local en les polítiques d'accés escolar», en X. Bonal (coord.), *L'estat de l'educació a Catalunya*, op. cit., pp. 269-285.

(17) En el DOGC de 25 de febrero de 2005, el Departamento de Educación hizo públicas las interlocutorias dictadas en octubre de 2004 por la Sección Quinta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso administrativo presentado por la FAPEL contra el Decreto 252/2004, de 1 de abril.

el ámbito de acción de las OME. Se requerirían políticas mucho más enérgicas para obtener los resultados deseados y corregir las desigualdades hoy existentes en Cataluña en el acceso a la educación obligatoria. Entre estas políticas cabe citar algunas cuyo reconocimiento en el Pacto Nacional es o bien demasiado ambiguo o bien inexistente: el establecimiento de un porcentaje máximo de alumnos con necesidades educativas específicas en cada centro -una medida que, a nuestro entender, está exigida por la LOE (art. 87.1)-, el incremento del número de plazas reservadas para ese tipo de alumnado durante el periodo ordinario de matriculación, la redefinición de la actuales zonas escolares con el objetivo de hacerlas cuando sea posible más diversas y menos homogéneas desde el punto de vista socioeconómico.

Los Contratos Programa

Los Contratos Programa, una de las medidas más innovadoras del Pacto Nacional, deben ser entendidos, ante todo, como un mecanismo para contrarrestar la deriva hacia la dualización educativa. A través de la implantación progresiva de ese tipo de contratos se pretende avanzar hacia la gratuidad efectiva de la enseñanza y, en definitiva, igualar los derechos y deberes de los centros públicos y concertados. Con este objetivo, para cuya consecución se fija un plazo de seis años, el Pacto Nacional prevé incorporar dos modalidades de dotación económica variable que completarían los módulos estándar de los conciertos. La primera de estas dos modalidades de dotación económica extraordinaria cae bajo el rótulo de «ayudas de carácter general». Estas ayudas están destinadas «a los centros concertados que, a partir de un determinado porcentaje, escolaricen alumnado en situación económica desfavorecida en las etapas educativas obligatorias y en el segundo ciclo de la educación infantil»[18]. La segunda modalidad son los Contratos Programa propiamente dichos. Se definen como

> un instrumento que permita singularizar la dotación de recursos a los centros educativos de acuerdo con las necesidades del alumnado, el entorno y el proyecto educativo de cada centro, de tal manera que posibilite la prestación del servicio público educativo en condiciones de equidad y de igualdad de oportunidades para todo el alumnado, tanto en el acceso como a lo largo de su escolarización[19].

[18] *Pacte Nacional per a l'Educació*, 20 de marzo de 2006, Annex II: Acord annex de concreció per al desenvolupament de l'apartat III del Pacte Nacional per a l'Educació, relatiu al servei públic educatiu,. p. 62

[19] Ibidem, p. 63

Ambas fórmulas se sostienen sobre el principio de las obligaciones mutuas que contraen la Administración y los titulares de los centros concertados. Por una parte, la Administración reconoce la insuficiencia de los conciertos y los completa, anticipándose a la prevista revisión generalizada de los mismos -algo que se plantea como una necesidad que debe resolverse en el futuro, pero cuyo ámbito de discusión excede las competencias del Pacto Nacional[20]. Por otra parte, a través de las dos modalidades que se arbitran, los centros concertados se comprometen a respetar el imperativo de la gratuidad plena de la educación y, de ese modo, a aceptar una distribución más equitativa de los alumnos en situación socioeconómica desfavorecida.

El Contrato Programa plantea, sin embargo, algunas cuestiones para las que no hay respuesta en el Pacto Nacional. Esas cuestiones, que tienen que ver con la misma concepción de ese tipo de contratos, se agravan si se considera además la escasa implantación que han tenido en sus dos primeros años de existencia. En el primer año, correspondiente al curso escolar 2006-07, se formalizaron siete Contratos Programa. En el segundo año, correspondiente al curso escolar 2007-08, la cifra no será superior a 20[21]. Sin embargo, más allá de las cifras, el problema es de concepto. De acuerdo con la fórmula del Contrato Programa, los centros de titularidad privada más comprometidos en atender equitativamente las necesidades de escolarización y ajustarse a la plena gratuidad obtienen, por esa misma razón, un incremento en el importe de sus conciertos. Pero, ¿qué ocurre con aquellos centros que no manifiesten ningún interés en llegar a formalizar un Contrato Programa y que, indirectamente, reconocen, por tanto, su falta de compromiso con la distribución equitativa del alumnado y con la máxima de la gratuidad? Estos centros renuncian a una mejora del módulo de concierto para mantener la homogeneidad social de su alumnado y dar así satisfacción al deseo de las familias que los escogen, de las que cabe suponer que han elegido esa opción, no tanto por el ideario o la peculiaridad pedagógica de la escuela, sino con la

[20] Se dicen dos cosas en el Pacto Nacional respecto a la cuestión de la revisión generalizada de los conciertos. Por una parte, se establece el compromiso de encargar un estudio que establezca de una manera realista el coste de la escolarización en los centros privados: «La Administración encargará un estudio económico para determinar los costes estándar de los centros educativos financiados con fondos públicos [...] Las conclusiones de este estudio han de servir de marco de referencia para el establecimiento de los módulos de los conciertos educativos» (*Pacte Nacional per a l'Educació*, 20 de marzo de 2006, p. 26). Por otra parte, se reconoce que la revisión de los módulos tiene un alcance estatal y que, por tanto, son otras las instancias que pueden hacerla efectiva: «Para cumplir con el apartado referente a la revisión de los importes de los módulos para gastos de funcionamiento de los centros concertados, el Departamento de Educación se compromete a impulsar, en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación del Estado, la comisión de estudio que a ese respecto se establece en la disposición adicional vigésimo novena de la LOE [en el texto, por error, se hace referencia a la adicional trigésima]. Así mismo, el resultado del estudio de los módulos que se establece en este Pacto Nacional constituirá el marco de referencia para la revisión y, si es el caso, la adecuación de los mencionados módulos» (Ibidem, Annex II: Acord annex de concreció per al desenvolupament de l'apartat III del Pacte Nacional per a l'Educació, relatiu al servei públic educatiu, p. 61).

[21] En Cataluña hay más de 1200 centros de titularidad privada *(Estadística de l'Educació. Sèries anuals. 1996-1997/2005-2006)*.

voluntad de situar a sus hijos en un contexto de relaciones con hijos de otras familias de la misma extracción socioeconómica. ¿Puede la Administración admitir esa clara decisión, por parte de los centros y por parte de una porción significativa de la ciudadanía, de mantener la segregación social en el ámbito educativo? Pasado el período transitorio de seis años al que se hace referencia en el documento del Pacto Nacional, los centros que no se hayan acogido a ningún tipo de Contrato Programa y que sigan cobrando cuotas y, de ese modo, seleccionando a su alumnado, ¿mantendrán los conciertos? El Pacto no podía dar respuesta a estas cuestiones, básicamente porque la normativa que regula el concierto educativo tiene un carácter estatal y depende, en definitiva, del modo en que vaya desplegándose la LOE. Pero no por ello, las preguntas que acabamos de formular pierden sentido. El Contrato Programa quizá no vaya a ser la solución para evitar la dualización escolar, pero por ahora está sirviendo como instrumento para mostrar, incluso cuantitativamente, cuál es la intensidad de esa tendencia.

La sexta hora

La sexta hora, como se explicó páginas atrás, era uno de los factores que agudizaban la dualización de sistema educativo catalán, y no sólo porque las condiciones de escolarización en los centros públicos y concertados fueran diferentes desde el punto de vista del horario de los alumnos, sino también por el hecho de que la prestación de una hora más de clase en las escuelas de titularidad privada era -y continúa siendo- la principal justificación para cobrar una cuota a las familias. Dicho de otra manera, la sexta hora permitía a los centros concertados respetar formalmente el principio de gratuidad de la enseñanza obligatoria y, al mismo tiempo, escapar de él, dado que esa hora de más se considera como un extra añadido a lo estrictamente obligatorio. La decisión de romper esta dinámica e incorporar también la sexta hora en las escuelas públicas es uno de los elementos más característicos del Pacto Nacional. Cuando menos, es al que más atención han prestado los medios de comunicación.

Pero la sexta hora ha sido y es todavía una cuestión sumamente polémica. Las centrales sindicales que firmaron el Pacto -CCOO y UGT- lo hicieron sabiendo que la sexta hora tenía en contra la opinión mayoritaria del profesorado. El sindicato más representativo de la enseñanza pública en Cataluña -USTEC- se negó a firmar el Pacto justamente por esa razón. Los argumentos que se han esgrimido en la polémica tienen diferente valor. A lo largo de todas las negociaciones, fue constante la cuestión de

establecer sin ambigüedades que la sexta hora no significaría un aumento de las obligaciones de los profesores. Pero ese compromiso estaba presente ya en Pacto del Tinell y se repitió en el documento del Pacto Nacional:

> El Departamento de Educación dotará a los centros [de infantil y primaria públicos] para que puedan programar para todo el alumnado de educación primaria la sexta hora [...] El Departamento de Educación aumentará específicamente la plantilla de los centros de manera que permita la organización de esta hora en condiciones de calidad y sin incrementar la dedicación lectiva del profesorado[22].

Otras argumentaciones, más ajustadas a lo que luego iba a ocurrir, apuntaban a la dificultad de confeccionar los horarios de los docentes, que, por primera vez, deberían ser distintos de los de los grupos de alumnos. El debate sobre este particular, resumido en la consigna sindical «mayor cantidad no equivale a más calidad», se entretejió con otras líneas polémicas. Se adujo que el incremento de horas lectivas se haría a costa de sacrificar algunos de los mecanismos de atención a la diversidad de que disponían los centros -agrupamientos flexibles de grupos, desdoblamientos, profesores de refuerzo, etc. Existía también la percepción de que el nuevo modelo organizativo que hacía necesario la sexta hora, al dislocar el horario de los diferentes profesores de un centro -que hasta el momento era homogéneo-, haría mucho más difícil encontrar espacios horarios en que coincidieran todos, de modo que la coordinación del trabajo quedaría seriamente comprometida. La falta de asesoramiento eficaz a los centros por parte del Departamento de Educación sobre los modelos organizativos que requería la sexta dio en gran parte la razón a quienes argumentaron en este sentido. Finalmente, otra línea de discusión quedó abierta cuando se contrastó el enorme esfuerzo económico y organizativo que suponía la sexta hora con el incomprensible silencio del Pacto Nacional sobre los problemas de la enseñanza secundaria. Si había que dar un impulso a la enseñanza pública, se dijo, el centro de atención debía ser la secundaria, donde realmente se detectan enormes dificultades en el trabajo

(22) *Pacte Nacional per a l'Educació,* 20 de marzo de 2006, p. 23. El incremento de la plantilla de los centros queda especificado con todo detalle en el anexo I: «Protocol d'aplicació de la sisena hora en l'educació primària dels centres educatius públics» (Ibídem, pp. 55 y ss.). La idea estaba ya en el acuerdo del Tinell, en el que, al hablar de la sexta hora, se dice que su implantación se hará «sin que comporte un incremento de las horas de dedicación del profesorado» *(Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya,* 14 de diciembre de 2003, p. 36). De hecho, las horas lectivas del profesorado se han reducido durante el periodo de implantación de la sexta hora como consecuencia de un acuerdo firmado entre CCOO y el Departamento de Educación (*Acord de la Mesa sectorial de personal docent no universitari,* 17 de noviembre de 2005). Han pasado de 25 a 24 en el curso 2006-2007 y está previsto que se reduzcan a 23 en el curso 2007-08

diario en las aulas y donde se manifiesta con toda crudeza el fracaso escolar: en Cataluña un 30% de los jóvenes abandona la enseñanza secundaria obligatoria sin conseguir graduarse, y otro 30% no consigue completar los estudios de bachillerato -una cifras alarmante si se consideran esos mismos indicadores en otros países europeos o en otras comunidades autónomas españolas con un nivel de riqueza semejante al de Cataluña.

La sexta hora se ha aplicado por primera vez durante el curso escolar 2006-07 en los centros escolares situados en municipios de más de 10.000 habitantes, lo que representa aproximadamente un 80% de los centros públicos. El próximo curso la ampliación del horario lectivo se hará efectiva también en los municipios de entre 5.000 y 10.000 habitantes, quedando entonces cubierto el 90% de los centros. Los problemas organizativos que se temían están lejos de haberse resuelto y, además, ha surgido una nueva dificultad que no estaba prevista: la incorporación masiva de maestros -4.600 en total[23]- para poder implantar la sexta hora de acuerdo con los compromisos contraídos con las centrales sindicales ha ocasionado graves dificultades para encontrar sustitutos que cubran las bajas por enfermedad, algo que ha complicado aún más la cuestión organizativa. El debate sigue abierto y resulta muy difícil hacer una valoración, siquiera provisional, para la que habrá que esperar, cuando menos, un par de años más. Por supuesto, el problema de las sustituciones, aunque pueda repetirse el curso próximo, es coyuntural. Pero hay cuestiones que no tienen, por ahora, respuesta. ¿Habrá servido el enorme esfuerzo económico que representa la sexta hora para contener la tendencia a la dualización? ¿La calidad de la enseñanza en los centros públicos, medida en términos de atención a los alumnos en grupos más reducidos o en términos de coordinación entre los equipos de profesores, se mantendrá a pesar de las dificultades que en ambos aspectos plantea la sexta hora?

Autonomía escolar

Cuando se habla de autonomía escolar es preciso, antes que nada, situarse en el contexto de la política educativa de la Unión Europea para evitar las posibles confusiones que pueda ocasionar la polisemia del término, que muchas veces suele entenderse de una forma imprecisa y cargada de connotaciones positivas procedentes del

[23] El incremento total representa un 15,4% de la plantilla de Infantil y Primaria contabilizada en el último curso, el 2005-06, en que la escuela pública no había aún incorporado la sexta hora. *(Estadística de l'Educació. Sèries anuals. 1996-1997/2005-2006)*

significado que tiene en otros ámbitos. La doctrina de la Comisión Europea sobre la autonomía escolar se remonta, como mínimo a 1995. De ese año es el *Libro Blanco sobre la Educación,* en el que se lee, por ejemplo:

> Los sistemas de educación y formación podrán adaptarse mejor [a los nuevos requerimientos sociales] mediante una mayor autonomía de lo agentes responsables, claramente informados de las misiones que se les confían. Se trata, pues, de dar una mayor autonomía a los establecimientos de base. La experiencia muestra que los sistemas más descentralizados son también los más flexibles, los que se adaptan más rápido y permiten desarrollar nuevas formas de cooperación con el tejido social[24].

Esta recomendación de potenciar la autonomía escolar ha tenido durante la última década un eco desigual entre los socios comunitarios. En un informe reciente -de 2005-, realizado por el Danish Technological Institute bajo el amparo de la Comisión Europea, se insiste en que algunos países de la Unión -entre los que expresamente se cita a España- han avanzado poco todavía en ese sentido. En apoyo de la tesis que se defiende en ese informe se presentan los resultados obtenidos por los diferentes estados en las pruebas PISA, TIMSS y PIRLS, a partir de los cuales se presenta una correlación positiva entre los resultados escolares y la autonomía de los centros. Los autores concluyen con algunas recomendaciones que conviene tener presentes para hacerse una idea de cuáles pueden ser las implicaciones extremas de la idea de autonomía escolar. Dicen:

> Los diseñadores de las políticas educativas y las autoridades deberían considerar si sus sistemas educativos confieren suficiente autonomía a las escuelas respecto a las decisiones sobre asignaciones presupuestarias, la contratación y el despido de profesores, las políticas sobre disciplina y otros aspectos al caso[25].

La incorporación del concepto de autonomía en la definición de los centros públicos catalanes está ya en el acuerdo del Tinell. Bastante antes de que se firmara el Pacto Nacional, el Departamento de Educación de la Generalitat se decidió a ponerla en práctica a través de una resolución del *Diari Oficial* de julio de 2005, mediante la que

---

[24] Comisión Europea: *Livre blanc sur l'éducation et la formation: Enseigner et Apprendre. Vers la société cognitive*, Bruselas, 1995, p. 35.

[25] Danish Technological Institute: *Explaining Student Performance. Evidence from the international PISA, TIMSS and PIRLS surveys*, Bruselas, 2005, p. 14.

inició un plan experimental para «promocionar la autonomía de los centros docentes públicos»[26]. En la primera versión del Pacto Nacional -el texto de septiembre de 2005-, la idea de autonomía escolar tenía un papel preeminente. En ese documento, la referencia a las directrices europeas era manifiesta:

> La experiencia de otros países de nuestro entorno es [...] muy significativa. La mejora de los niveles de éxito escolar y el incremento de la tasas de escolarización en la educación secundaria postobligatoria está a menudo asociada, en estos países, al hecho de que sus sistemas educativos hayan sabido desplegar una amplia autonomía de los centros, siendo este un aspecto significativo, que, en combinación con otros, incide en la mejora de los resultados obtenidos [...]. [Con una mayor autonomía escolar] se pretende superar la minuciosidad de las normas y dar respuestas más flexibles y adecuadas a contextos cada vez más complejos y cambiantes y, así, poder atender las demandas del entorno escolar[27].

El texto definitivo del Pacto Nacional cambió considerablemente en el capítulo de autonomía escolar. El pasaje que acabamos de citar, por ejemplo, desapareció de la versión definitiva. En esos cambios resultaron decisivas las presiones de las centrales sindicales -y, en particular, las de la UGT. Las diferentes facetas de la autonomía que se recogen en el Pacto Nacional quedaron, pues, muy matizadas y subordinadas constantemente a la necesidad de mantener siempre como objetivo final la concepción de la educación como una herramienta al servicio de la cohesión social. Se reconoce, por ejemplo, que los centros pueden decidir sobre su plan de estudios, pero sin que eso pueda implicar competencia entre unos centros y otros y, como consecuencia de ello, se introduzcan mecanismos selectivos en la escolarización. «El Departamento de Educación», se dice en el Pacto Nacional, «debe garantizar que no puedan constituirse centros con una determinada especialización curricular que comporte procesos de selección del alumnado»[28].

Como ocurre con los otros temas que hemos comentado, es pronto para hacer una valoración del modo en que la autonomía escolar está transformando la realidad de los centros públicos de educación en Cataluña. De todos modos, no quisiera acabar este escrito sin reiterar lo que en diferentes momentos de la negociación he

---

(26) DOGC núm. 4.433 - 25/07/2005: RESOLUCIÓ EDC/2237/2005, de 19 de juliol, de convocatòria pública per a l'autorització de plans estratègics per a la promoció de l'autonomia dels centres docents públics per al període 2005-2009.

(27) *Projecte de Pacte Nacional per a l'Educació. Oportunitat y compromís*, Barcelona, septiembre 2005

(28) *Pacte Nacional per a l'Educació*, 20 de marzo de 2006, p. 49.

defendido al respecto. No lo expondré con palabras mías: en ocasiones es mejor dejar que otras voces expongan las mismas ideas. Me remito, pues, a la opinión del profesor Francesc Raventós, expuesta en un artículo suyo sobre la crisis de los sistemas educativos europeos:

> En los últimos tiempos, detectamos el uso de unos mismos lenguajes y de unas políticas que convergen en la flexibilidad, la autonomía, el control de los resultados, etc. Si hasta hace no mucho la columna vertebral de la política educativa se dirigía principalmente hacia la igualdad de oportunidades, la integración y la cohesión social, parece que en el momento actual se orienta hacia nuevas finalidades políticas, básicamente dirigidas hacia la competitividad y la competencia económica[29].

La realidad y el deseo

Quizá el lector, al acabar de leer este trabajo, tenga la impresión de que su autor no ha sido capaz de decidir en favor o en contra del Pacto Nacional. Y, efectivamente, así es. No he querido pronunciar un sí o un no. Las cuestiones que plantea el Pacto Nacional son demasiado complejas para poder pronunciarse sobre ellas sin matices. En todo caso, he querido mostrar los problemas que contienen las principales propuestas del Pacto Nacional, cuál es su orientación general y cuáles las resistencias con las que ha chocado su implantación. He querido también indicar una cierta descoordinación entre, por un lado, el conjunto de iniciativas que enuncia el Pacto Nacional para hacer frente a la dualización educativa y, por otro, la idea de autonomía escolar, en la que puede identificarse con claridad el peligro de que se avance en el sentido contrario. Desde mi punto de vista, el Pacto Nacional debe entenderse ante todo como la expresión del deseo de la izquierda social y política catalana de reorientar el sistema educativo hacia la cohesión social y hacia la equidad. Ese deseo impregna todas las páginas del documento y quizá explique también la disonancia que acabo de señalar. Al fin y al cabo, si hay algún espacio en que las contradicciones puedan aceptarse ese espacio es, precisamente, el ámbito del deseo. Otra cuestión es saber si

[29] F. Raventós, «La crisi del sistemes educatius europeus», en J. Prats y F. Raventós (coord.), *El sistemes educatius europeus. ¿Crisi o transformació?* (Barcelona, 2005), p. 14.

ese deseo es suficiente para transformar la realidad. Pero decidir sobre eso requiere que la dialéctica entre el deseo y la realidad se desarrolle en el tiempo y, por tanto, por ahora lo prudente parece suspender el juicio.

Referencias bibliográficas

Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya, 14 de diciembre de 2003.

Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana, 16 de febrero de 2005.

Bonal, X. (coord.) (2006). *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2005.* Barcelona: Mediterrània - Fundació Jaume Bofill.

Bonal, X., Rambla, X. y Ajenjo, M. (2004). *Les desigualtats territorials en l'ensenyament a Catalunya.* Barcelona: Mediterrània - Fundació Jaume Bofill.

Comision Europea (1995): *Livre blanc sur l'éducation et la formation: Enseigner et Apprendre.* Bruselas: Vers la société cognitive.

Conferència Nacional d'Educació (2002). *Debat sobre el sistema educatiu català. Conclusions i propostes.* Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament.

Danish Technological Institute (2005). *Explaining Student Performance. Evidence from the international PISA, TIMSS and PIRLS surveys.* Bruselas.

Estadística de l'Educació. Sèries anuals. 1996-1997/2005-2006, Generalitat de Catalunya. Departament d'Educació, s/f.

Ferrer, F. (coord.) (2006). *Les desigualtats educatives a Catalunya: PISA 2003.* Barcelona: Mediterrània - Fundació Jaume Bofill.

Medina, D. (coord.) (2005) *L'educació secundària a debat.* Barcelona: Serbal.

Pacte Nacional per a l'Educació, Generalitat de Catalunya. Departament d'Educació, Barcelona, marzo 2006.

Pacte Nacional per a l'Educació. Idees per al debat, enero 2005.

Pacte Nacional per a l'Educació. Recomanacions al Govern de la Generalitat de Catalunya, junio 2005.

Prats, J. y Raventós, F. (coord.) (2005). *El sistemes educatius europeus. ¿Crisi o transformació?* Barcelona. Fundació «la Caixa».

Projecte de Pacte Nacional per a l'Educació. Oportunitat i compromís, septiembre 2005.

Fecha de entrada: 08-06-07 Fecha de aceptación: 05-07-07

Anexos a la sección monográfica

Los pactos autonómicos y el pacto social por la educación

Anexo I

PACTE NACIONAL PER A L'EDUCACIÓ[1]

El Pacto[2] considera necesario poner en marcha políticas orientadas a mejorar la calidad y eficacia del sistema educativo, facilitar el acceso de todas las personas a la educación y a la formación permanente, promover el reconocimiento y los estímulos profesionales del profesorado, de modo que se avance hacia una escuela inclusiva y se abra la educación a un mundo más amplio.

Para abordar estos aspectos es necesario solucionar las siguientes cuestiones:

- Resolver las disfunciones que puede producir la doble red de oferta educativa
- Promover nuevas formas de organización de los centros docentes públicos
- Incorporar elementos de estímulo a la carrera profesional de los docentes
- Identificar y poner en práctica las líneas de cooperación con las familias
- Identificar y poner en práctica las líneas de cooperación y corresponsabilidad con los ayuntamientos

Para conseguir estos objetivos se requiere el compromiso del Gobierno, de las familias y del profesorado y del resto de los profesionales de la educación, así como del alumnado y de los centros educativos. Es necesario también un compromiso de corresponsabilidad de los ayuntamientos con la educación. Es exigible, así mismo, el compromiso del conjunto de la sociedad, y una implicación positiva de los medios de comunicación.

Aunque el currículo no forma parte del contenido del Pacto, se considera que una reflexión crítica sobre la educación no puede darse por acabada sin hacer referencia a ello. Por ello, el Gobierno y los agentes sociales consideran necesario abrir el diálogo y la participación en torno a los nuevos planteamientos curriculares.

---

(1) Traducción de María Cruz Fernández Iglesias.

(2) Después de un año y medio de intensas negociaciones el 20 de marzo de 2006 se firmó en Cataluña el *Pacte Nacional per a l'Educació* entre el Gobierno de la Generalitat y 20 organizaciones representativas de la comunidad escolar. En el ámbito sindical, fue firmado por UGT, CCOO y USOC. El resto de sindicatos se abstuvieron de suscribirlo y el sindicato mayoritario de la escuela pública en Cataluña USTEC (sindicato afín a Esquerra Republicana bajo cuya esfera de influencia se encontraba la Consejería de Educación) lo rechazó.

I. ASPECTOS GENERALES

El Gobierno se compromete a incrementar progresivamente los recursos económicos destinados a educación, con el objetivo de conseguir en un plazo de 6 años una convergencia con el esfuerzo de financiación pública que realiza la media de los países de nuestro entorno, situada alrededor del 6% del PIB.

Los firmantes del acuerdo consideran necesario crear una Comisión de Seguimiento que:

- Vele por el cumplimiento del Pacto y realice el seguimiento y propuestas presupuestarias que sean necesarias.
- Desarrolle aquellas propuestas que no habiéndose podido concretar en este Pacto, se consideren relevantes para incorporarlas sucesivamente.
- Prevea nuevas iniciativas que puedan enriquecer el contenido del Pacto para mejorarlo y actualizarlo de forma continua.

La Comisión de Seguimiento estará integrada por representantes de la Administración y representantes de las organizaciones y entidades firmantes. Estará presidida por la consejera, que podrá delegar en un representante del Departamento de Educación.

II. FAMILIA Y EDUCACIÓN

El documento destaca la creciente necesidad de conciliar la vida familiar con la vida laboral y social y el compromiso que han de asumir las familias de colaborar en el trabajo cotidiano de sus hijos e hijas y con la vida del centro educativo. También se resalta la importancia de abrir la educación al entorno escolar y considerar las actividades educativas fuera del horario lectivo. Se consideran los proyectos educativos para la ciudad y para el territorio como valiosos instrumentos para ayudar a construir una sociedad verdaderamente educadora.

Acuerdos relativos a familias y educación

Principios

Las relaciones entre la institución escolar y la familia y su acción educativa han de ser complementarias y reforzarse mutuamente, debiendo amparar el esfuerzo de los estudiantes.

La dimensión individual de la participación de las familias en la escuela:

- **Garantizar a las familias una adecuada información de los centros educativos** (proyecto educativo, funcionamiento interno, así como servicios complementarios que ofrece y coste de éstos).
- **Compromiso de las familias con la educación y establecimiento de protocolos de cooperación entre familias y centros educativos,** especialmente cuando estas se incorporan por primera vez al centro.
- **Compromiso de los centros educativos con las familias,** ofreciendo asesoramiento y atención con la finalidad de que éstas puedan compartir con los profesionales la evolución educativa de sus hijos e hijas y establecer canales eficaces de comunicación e intercambio.
- **Respeto al proyecto educativo de los centros**. Las familias y el alumnado escolarizado en un centro del servicio público educativo tendrán que respetar su proyecto educativo aunque no lo compartan.
- **Compatibilidad de la actividad laboral con las obligaciones educativas de las familias.** El Gobierno y las organizaciones patronales y sindicales promoverán la regulación de permisos laborales que permitan compatibilizar el trabajo con las obligaciones educativas de las familias.

La dimensión colectiva de la participación de las familias en la escuela: las Asociaciones de Madres y Padres de alumnos:

- **Reconocimiento del papel de las AMPA como asociaciones de utilidad pública.** En el marco de la ley catalana de educación el Gobierno impulsará el reconocimiento del papel de las AMPA como asociaciones de utilidad pública y promoverá medidas fiscales y de soporte a su tarea.
- **Incluir el grado de participación de las AMPA en la evaluación de los centros educativos.** Los centros y el territorio han de fomentar y promover la participación activa de las familias en las AMPA, y el grado de participación ha de ser también objeto de evaluación de los centros educativos.
- **Establecimiento de canales estables de interlocución entre las federaciones de AMPA y la Administración educativa.** A estos efectos, el Departamento de Educación designará un responsable de las relaciones con las federaciones y confederaciones de AMPA.
- **Soporte y Asesoramiento a las actividades formativas organizadas por las federaciones de AMPA.** El Departamento de Educación continuará

prestando su apoyo y asesoramiento a las actividades formativas, y, en concreto, a las Escuelas de Padres.

- **Formación específica dirigida al profesorado para mejorar las relaciones con las familias.** De acuerdo con lo que establece el Plan Marco de Formación Permanente 2005-2010 y los acuerdos de formación permanente con la escuela concertada, se contemplará una formación específica dirigida a dar al profesorado la capacitación necesaria para mejorar las relaciones con las familias.

La participación desde la dimensión del Consejo Escolar de Centro

Promover una gestión democrática y responsable de los centros educativos. La futura ley catalana de educación definirá los diferentes órganos de gobierno de los centros docentes y delimitará sus funciones. En este sentido, el consejo escolar de centro se tendrá que definir como órgano de gobierno, de participación y control en la admisión de alumnos y de control de la gestión, que corresponde a la dirección y al equipo directivo de acuerdo, en todo caso, con lo que determine la normativa básica vigente.

La participación del alumnado

Promover la participación del alumnado en la vida de los centros como factor de mejora cualitativa del sistema educativo. El Departamento de Educación proveerá estrategias que, atendiendo a la edad del alumnado, faciliten esta participación a lo largo de toda su escolaridad. Con esta finalidad, y especialmente en la educación secundaria, se reconocerá la figura del delegado o delegada de clase y del consejero o consejera escolar, así como otras fórmulas que favorezcan una mayor participación y compromiso de los estudiantes.

- **Regulación de las reuniones de delegados y delegadas de alumnos.** En el marco de la regulación general de los derechos y deberes del alumnado, el Departamento de Educación promoverá esta participación en los centros y facilitará su representación.
- **Promoción de las asociaciones de estudiantes y simplificación de los trámites de constitución y gestión.** La Administración educativa designará un responsable de las relaciones con las organizaciones de estudiantes a fin de establecer canales estables de comunicación.

La escuela y las necesidades horarias y de servicios de las familias

Colaboración en la conciliación de la vida laboral y familiar. Se promoverá que los centros que presten el servicio público educativo puedan ofrecer:

- **Servicio de acogida matinal.**
- **Soporte a la apertura de centros educativos.** Apertura de los centros a primeros de septiembre, a finales de junio y si es necesario en el mes de julio para que se puedan llevar acabo actividades socioeducativas.
- **Participación de ayuntamientos, AMPA y familias en la planificación de las actividades fuera del horario lectivo.**
- **Ayudas a la participación en actividades fuera del horario lectivo.**
- **Convenios con ayuntamientos para garantizar servicios socioeducativos en centros educativos situados en zonas socialmente desfavorecidas.**
- **Regulación de las actividades socioeducativas y extraescolares por profesionales especializados.** La normativa deberá entrar en vigor al inicio del curso 2007-2008.
- **Incremento de las becas para comedor escolar de un 100% en 4 años.**
- **Generalización del programa cooperativo para la reutilización de los libros de texto.**

Horario, jornada y calendario escolar

Equivalencia de todos los centros del servicio público educativo en relación con el horario, la jornada y el calendario escolar. Todos los centros que presten el servicio público educativo tendrán un marco equivalente en cuanto a horario, jornada y calendario escolar. El total de días lectivos anuales será el mismo para todos estos centros y se fijará entre 175 y 178 días. El calendario escolar podrá adaptarse a las características de cada territorio. Se asegurará que antes del inicio del curso escolar y al acabar éste, haya un tiempo suficiente destinado a tareas de preparación y revisión del curso por parte de los equipos docentes.

El Departamento de Educación promoverá que los centros abran a primeros de septiembre, a finales de junio y si es necesario durante el mes de julio para que se puedan realizar actividades socioeducativas de calidad a cargo de profesionales debidamente cualificados para estas actividades. Así mismo impulsará estas actividades a través de convenios con ayuntamientos.

III. SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO

El Gobierno y los agentes sociales consideran que es posible construir un servicio público educativo que ampare a la totalidad de centros sostenidos con fondos públicos, ofreciendo un marco de estabilidad y seguridad, garantizando el derecho a la educación de todos de modo que, tomando como fundamento la igualdad, la equidad y la justicia social, ofrezca una educación gratuita y de calidad. Así, el servicio público educativo, entendido como servicio de interés general, ha de permitir que todos los centros sostenidos con fondos públicos trabajen juntos con unos objetivos compartidos, desde la cooperación y la corresponsabilidad, respetando la naturaleza jurídica de las diversas instituciones que lo prestan.

Para garantizar una educación de calidad se requiere una cuidadosa planificación de las necesidades educativas que dé respuestas a las nuevas necesidades y a los importantes cambios demográficos que experimenta la sociedad catalana. También ha de velar para garantizar el equilibrio territorial, la equidad y la cohesión social. Se hace necesario, pues, integrar en la planificación general la oferta de puestos escolares gratuitos, ya sea en centros públicos como en centros privados concertados, de tal manera que atienda a una distribución adecuada y equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas y facilite la integración de la población procedente de la inmigración, y que, a la vez, tenga en cuenta el derecho de las familias a elegir el tipo de formación que desean para sus hijos e hijas.

Corresponde a los poderes públicos la responsabilidad de la planificación. Como también corresponde a la Administración educativa el control y la evaluación del servicio público de educación. Esta responsabilidad se refiere tanto a los centros públicos como a los centros concertados, velando por la pluralidad del servicio educativo de interés público e impulsando el desarrollo de la autonomía de centro.

La libertad de enseñanza y el servicio público educativos son dos elementos centrales y no excluyentes del sistema educativo que se pretende para la Cataluña del siglo XXI. La política de concertación educativa se basa en la libertad que tienen los centros privados para cooperar en la satisfacción de las necesidades sociales que se pretenden atender a través del sistema educativo. Una cooperación y corresponsabilidad que ha de permitir construir un servicio público de utilidad pública, integrado por todos los centros financiados con fondos públicos. Unos centros, tanto públicos

como privados, bien dotados y de calidad, todos ellos sometidos a los mismos derechos y deberes en la prestación pública del servicio y comprometidos a afrontar los retos sociales y educativos que hoy se plantean en la sociedad catalana.

Acuerdos relativos al servicio público educativo

1. Definición

Se define el servicio público como el servicio de educación escolar, considerado un servicio esencial a la comunidad, destinado a hacer que la educación escolar sea asequible a todo el mundo, sin distinción de ninguna clase, en condición de igualdad de oportunidades, con la garantía de regularidad y continuidad, y con la adaptación progresiva a los cambios sociales. El servicio público educativo puede ser prestado por los poderes públicos y por la iniciativa social, como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de la libertad de enseñanza.

2. Desarrollo del servicio público educativo

- **El servicio público educativo como marco para la igualdad de oportunidades y la libertad de enseñanza.** Este servicio estará integrado por los centros públicos y por los centros privados concertados. La Administración educativa y las administraciones locales, como titular de los centros públicos, y las titularidades de los centros privados implicados en la prestación del servicio público educativo, se comprometen a que el carácter específico de cada centro garantice que su acción educativa pueda ser válida, por un lado, a cualquier familia, en el respeto a la libre elección de centro, y por otro, a cualquier alumno o alumna, sin que en ningún centro se produzca ningún tipo de selección del alumnado.

- **Armonización de los horarios, jornadas y calendarios.** Se establecerá progresivamente en la educación básica un marco equivalente de horario, jornada y calendario en todos los centros que prestan el servicio público. En primaria la prestación de este servicio será de 30 horas semanales en todos los centros, de las que 25 horas se utilizarán para el desarrollo del currículum y las otras 5 para actividades de refuerzo y profundización.

- **Aplicación en la escuela pública de la sexta hora en la educación primaria.** Con la finalidad de aplicar en la educación primaria pública lo previsto en el apartado anterior, y atendiendo a la diversa tipología de los centros de infantil y primaria públicos, el Departamento de Educación dotará a estos centros para que puedan impartir a todo el alumnado de educación primaria la sexta hora para actividades de refuerzo y profundización, comenzando el curso 2006-2007, de manera generalizada y flexible. El Departamento de Educación aumentará específicamente la plantilla de los centros de manera que permita la organización de esta hora en condiciones de calidad y sin incrementar la dedicación lectiva del profesorado. En este sentido, antes de su implantación, y considerando que la totalidad del horario del alumnado no coincidirá con el del profesorado, el Departamento de Educación se compromete a ofrecer a los centros el asesoramiento que estos requieran, así como modelos ejemplificados de organización que les permita diseñar una estructura flexible y racional del horario del profesorado que, al mismo tiempo, garantice el trabajo en equipo y la coordinación pedagógica.

- **Establecimiento de contratos programa con los centros privados que presten el servicio público educativo.** El Departamento de Educación, los titulares de los centros concertados y los agentes sociales adoptarán los acuerdos necesarios para implementar progresivamente, a partir del curso 2006-2007 y en un plazo no superior a 6 cursos, la gratuidad en estos centros en condiciones equivalentes a los centros de titularidad pública.

  Durante este periodo transitorio de 6 cursos, el Departamento de Educación formalizará con los titulares de los centros privados concertados un contrato-programa mediante el cual se concretarán los compromisos recíprocos, el sistema de seguimiento, de evaluación de su cumplimiento y de rendición de cuentas, así como las causas que puedan dar lugar a la rescisión del contrato- programa en caso de incumplimiento de los compromisos y las condiciones asumidas. Este instrumento ha de permitir al Departamento de Educación singularizar la dotación de recursos a cada centro, de acuerdo con las necesidades del alumnado y del entorno donde se encuentra ubicado, con la finalidad de que la prestación del servicio educativo de interés público que hace el centro sea efectivamente gratuita.

  Los centros concertados que todavía no hayan subscrito un contrato-programa con el Departamento de Educación podrán recibir, durante este periodo transitorio de

6 cursos, aportaciones de las familias de acuerdo con la normativa vigente. Estas aportaciones no podrán ser un factor de discriminación del alumno, tanto en lo que respecta a la admisión como a lo largo de la escolarización.

- **Ayudas para escolarizar alumnado en situación socioeconómica desfavorable en las etapas obligatorias y en el segundo ciclo de educación infantil durante el periodo mencionado.**

- **Corresponsabilidad en la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas.** Se acuerda que todos los centros sostenidos con fondos públicos asumirán en grado de corresponsabilidad alícuota la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas. En este sentido, los centros que prestan el servicio público educativo adecuarán su acción educativa para atender a la diversidad, a las necesidades educativas específicas y a promover la inclusión del alumnado. Para conseguirlo, las titularidades de los centros podrán establecer unos objetivos específicos, en coherencia con sus proyectos educativos, y cuando sea necesario con el carácter propio del centro. La Administración podrá garantizar el apoyo a los objetivos delimitados mediante un contrato-programa plurianual. El grado de consecución de los objetivos servirá como base para la concreción de futuros contratos-programa.

- **Gratuidad de todos los centros privados que prestan el servicio público educativo en un máximo de 6 cursos.** Acabados el periodo transitorio de 6 años y una vez revisados los módulos de los conciertos educativos, los centros que prestan el servicio educativo de interés público no podrán percibir cantidades de las familias por recibir enseñanzas de carácter gratuito. Así mismo no podrán obligar a las familias a hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones ni establecer servicios obligatorios asociados a las enseñanzas básicas que requirieran aportaciones económicas por parte de las familias del alumnado.

- **Flexibilización por la Administración de las orientaciones curriculares para facilitar una atención educativa integradora** de acuerdo con lo que establece el punto relativo a la autonomía curricular.

- **Equiparación por la Administración de recursos, servicios educativos, planificación, control y evaluación entre los centros que formen parte**

del servicio público educativo. En cualquier caso la gestión del servicio público educativo deberá garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

- **Fomento de la participación de la comunidad educativa de los centros privados concertados.** El Departamento de Educación y los titulares de los centros privados concertados se comprometen a fomentar la participación de la comunidad educativa de cada centro con la finalidad de conseguir mayores niveles de compromiso de ésta con la educación.

3. El concierto educativo

- **El concierto educativo para atender necesidades de escolarización en un marco de libertad de enseñanza.** El Gobierno establecerá el concierto educativo con cada uno de los centros de titularidad privada que vayan a prestar el servicio público educativo.

- **El concierto es garantía de la igualdad de oportunidades y de gratuidad** del ejercicio del derecho individual a la educación en un contexto de libertad de enseñanza en un país, Cataluña, donde existe una arraigada tradición de diversidad de ofertas educativas.

- **Suficiencia de los conciertos educativos.** El concierto se adecuará a la realidad de los centros y se actualizará anualmente de acuerdo con el incremento del IPC. En cualquier caso el importe de los módulos garantizará la plena gratuidad para las familias de las enseñanzas básicas del concierto e incluirá aparte de los gastos de profesorado las cantidades relativas a :
  - gastos de funcionamiento
  - gastos generados por el personal no docente
  - responsabilidad civil
  - riesgos laborales
  - y también la imputación de otros gastos relevantes para la acción del centro docente. Estos últimos se determinarán en su momento teniendo en cuenta entre otros aspectos la tipología del alumnado.

- **Voluntad social y promoción de los objetivos de igualdad de oportunidades y de calidad.** Las enseñanzas objeto de concierto para la prestación del

servicio público educativo no podrán tener carácter lucrativo. Se dará prioridad a los centros que tengan una clara voluntad social y a aquellos que promuevan preferentemente la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de calidad.

- **Estudio económico de los módulos del concierto.** La Administración encargará un estudio económico para determinar los costes estándares del mantenimiento de los centros educativos financiados con fondos públicos. Las conclusiones del mismo servirán como marco de referencia para el establecimiento de los módulos de los conciertos educativos.

- **Calendario y costes de implementación del servicio público educativo.** El Gobierno elaborará una memoria económica de los costes de implementación del servicio público educativo. Se incluirá una previsión de calendario para su aplicación, que se deberá realizar a lo largo de un periodo transitorio.

4. La planificación

- **La planificación de la oferta educativa corresponde al Departamento de Educación.**

- **Estabilidad de la oferta escolar.** La oferta educativa asociada a la prestación del servicio de interés público educativo ha de ajustarse a periodos estables y no estar sometida a posibles fluctuaciones de carácter puntual.

- **Evaluación de la totalidad de la oferta escolar como base de la planificación.** La Administración educativa elaborará la planificación que recoja la totalidad de la oferta del servicio público educativo en Cataluña con un carácter plurianual y, para su modificación valorará especialmente el grado de cobertura de las necesidades educativas existentes en el territorio.

- **Participación de los agentes sociales en la planificación educativa.** La Administración escuchará a los diversos agentes sociales, con el objetivo de satisfacer de la mejor manera posible las necesidades de escolarización en cada territorio y la demanda social de plazas escolares, y tendrá en cuenta la existencia y las posibilidades de oferta de todos los centros, independientemente de su titularidad, que formen parte del servicio público educativo.

IV. CORRESPONSABILIDAD DE LOS AYUNTAMIENTOS CON LA EDUCACIÓN

Se trata de establecer un marco de cooperación y de cogestión que permita impulsar un proceso de corresponsabilidad competencial fundamentado en el principio de subsidiaridad, que expresa la voluntad de acercar al máximo las políticas públicas a la ciudadanía, en este caso las de educación.

Acuerdos relativos a la corresponsabilidad de los ayuntamientos con la educación

1. El concepto

Principios de subsidiaridad y autonomía municipal en materia educativa. Es necesario promover un proceso de progresiva descentralización de la Administración educativa bajo los principios de subsidiaridad y autonomía municipal con la finalidad de situar la gestión de los servicios al alumnado y a las familias en un marco general de proximidad a la ciudadanía de modo que los ayuntamientos lleguen a ser administración educativa. Este proceso se materializará mediante la corresponsabilidad competencial de políticas educativas.

Corresponsabilidad educativa de modo que concurran competencias, iniciativas y aportaciones del Departamento de Educación con competencias, iniciativas y aportaciones de las administraciones locales.

2. Ámbitos de competencias de cogestión y participación

Ámbitos de competencias de corresponsabilidad entre el Departamento de Educación y las administraciones locales. En el marco de una progresiva descentralización de la Administración educativa se contemplan cuatro ámbitos de competencias:

2.1. Competencias generales

a) Planificación general

El Departamento de Educación ejerce la planificación general del sistema y de manera concurrente con los ayuntamientos elabora la programación de las enseñanzas y la oferta educativa, desarrollando el proceso de escolarización.

Tablas de planificación. Se establecerán mecanismos de cogestión y participación específicos del territorio. Se impulsarán y consolidará tablas de planificación como instrumentos para el ejercicio de esta función concurrente. También se elaborará de manera concurrente la estadística escolar. Como resultado de todo esto se elaborará, de manera concurrente, un catálogo de la totalidad de la oferta educativa, cuya validez será plurianual.

b) Escolarización del alumnado de régimen general y obligatorio (3-16)

El Departamento de Educación es el responsable de la determinación de la oferta educativa. Los ayuntamientos participan en la planificación de la oferta local y del proceso de escolarización y son responsables de la información en su municipio. De manera concurrente, el Departamento de Educación y los ayuntamientos desarrollan el proceso de escolarización, deciden la zonificación escolar, forman las comisiones de escolarización a partir de las oficinas municipales de escolarización, hacen el seguimiento, evaluación y análisis de la preinscripción y matriculación, y deciden la adscripción de centros de primaria a secundaria y el calendario y los horarios escolares.

Oficinas Municipales de Escolarización. Velan por el cumplimiento de la legalidad en el proceso de admisión del alumnado mediante las comisiones de escolarización, proporcionan información y orientación a las familias y procuran una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas. El Departamento de Educación regulará sus funciones como órgano de cogestión educativa en el marco de la Comisión Mixta.

c) Creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos

La creación, y ampliación de los centros de titularidad pública, así como la programación económico-financiera de creación de centros, es competencia del Departamento de Educación. Los ayuntamientos aportan los solares, hacen las propuestas de necesidades y de la correspondiente temporalización y asumen el mantenimiento de los centros. Concurren en el proceso de decisión sobre los solares y su idoneidad, construcción, temporalización y ampliación de centros; también comparten responsabilidad en las obras de reforma, adecuación y mantenimiento.

Diagnosis y revisión de los equipamientos escolares. Se efectuará en un plazo no superior a 2 años una diagnosis y revisión de los equipamientos escolares de los centros de titularidad pública en lo que respecta a las condiciones y mantenimiento de sus edificios. Posteriormente, y de manera concurrente, se elaborará un plan plurianual de reforma, adecuación y mejora de los espacios escolares.

d) Evaluación del sistema

Es competencia del Departamento de Educación la inspección general del sistema y su evaluación, así como la de las enseñanzas y la de los centros. Los ayuntamientos serán consultados para la elaboración de los planes de inspección, conocerán los planes de evaluación y recibirán información de los resultados. De manera concurrente, analizarán y evaluarán los componentes del sistema y acordarán acciones de mejora.

e) Gestión del personal

Es competencia exclusiva del Departamento de Educación la definición de las políticas y la gestión de su personal.

2.2. Competencias de gestión de las enseñanzas de régimen general

El Departamento de Educación es responsable de la ordenación general, la programación general, la evaluación y, si es necesario, de la garantía de la prestación de los servicios de comedor y transporte.

El Departamento de Educación y los ayuntamientos concurren en:

- la supervisión de los servicios de comedor y transporte
- los programas de soporte a la enseñanza y los servicios educativos
- la elaboración de informes y propuestas en el marco de los procesos de evaluación

Fomento de programas de transición escuela-trabajo. El Departamento de Educación y los ayuntamientos concurren en facilitar la relación de los centros de formación profesional con el tejido empresarial del ámbito geográfico correspondiente.

También se coordinan para la elaboración de los programas de transición escuela-trabajo, cuyo desarrollo corresponde a los ayuntamientos.

Así mismo, se comprometen a favorecer el trabajo en red de los centros educativos. Los ayuntamientos continuarán promoviendo la elaboración de proyectos educativos de ciudad o territorio.

2.3. Competencias sobre enseñanzas no obligatorias

El Departamento de Educación y las entidades municipales acordarán, en el seno de la Comisión Mixta, las condiciones y los plazos para transferir y/o delegar a los ayuntamientos determinadas competencias educativas en:

a) Primer ciclo de Educación Infantil (0-3 años)

Creación de plazas públicas de educación infantil de 0 a 3 años. El Departamento de Educación hace la planificación, regulación y ordenación básica de la etapa educativa de 0 a 3 años y aporta financiación para inversiones, mantenimiento de las plazas, subvenciones y becas. Los ayuntamientos son los responsables y titulares de los centros públicos de su municipio, de la construcción de estos centros, y tienen por delegación la capacidad de autorizar la apertura de centros privados de este nivel educativo. El Departamento de Educación y los ayuntamientos concurren en la planificación, el mantenimiento de los centros públicos, la ordenación de la actividad educativa, la admisión, y el ejercicio de las funciones referentes a la Administración educativa.

b) Enseñanzas artísticas

Ordenación e impulso de las esuelas de música y de enseñanzas artísticas. El Departamento de Educación planifica estas enseñanzas y establece los presupuestos, la regulación y la ordenación básica. Los ayuntamientos tienen la titularidad de las escuelas de música, son responsables de su construcción. El Departamento de Educación y los ayuntamientos concurren en la planificación, el mantenimiento, la admisión de alumnos y la autorización de las escuelas de música privadas. También concurren en la planificación del resto de enseñanzas artísticas.

c) Educación de personas adultas

Ordenación del impulso a la Educación de personas adultas. El Departamento de Educación hace la planificación, y establece los presupuestos, la regulación y la ordenación básica de la educación de personas adultas. El Departamento de Educación y los ayuntamientos concurren en la planificación y el mantenimiento de los centros públicos.

Estrategias para incrementar la escolarización post-obligatoria. Se impulsarán estrategias para posibilitar una escolarización hasta los 18 años, de manera que el 85% de la población de cada generación obtenga un título de secundaria post-obligatoria. Así mismo, para los jóvenes que no obtengan el graduado de secundaria, se organizarán programas de transición que faciliten su acceso a la vida activa y/o su reinserción educativa. Estos programas se podrán realizar con la colaboración de las administraciones locales, de las empresas y de los agentes sociales.

2.4. Competencias de corresponsabilidad ante las nuevas necesidades educativas

Programas preventivos del fracaso escolar. El Departamento de Educación y los ayuntamientos impulsarán, de manera concurrente, la coordinación general de programas relativos a los deberes de la escolaridad obligatoria y prevención del fracaso escolar y a su financiación. Los ayuntamientos participan en la responsabilidad de hacer cumplir la escolaridad obligatoria, en la elaboración de programas de prevención del fracaso escolar, en la coordinación de los servicios necesarios para esta prevención y coordinan todas estas actividades con los centros.

Cooperación y coordinación de programas y servicios a la población escolar. El Departamento de Educación aporta información para los programas de atención a la población con necesidades específicas, coopera en los sistemas de acogida, establece medidas compensatorias de educación, organiza la atención escolar específica y financia becas y ayudas compensatorias. Los ayuntamientos gestionan sistemas de información, de atención y acogida a la población con necesidades específicas, ejecuta actuaciones compensatorias, atiende a esta población fuera del ámbito escolar y gestiona las becas y ayudas compensatorias; así mismo, podrán programar y coordinar los servicios de acogida matinal y las actividades que los centros públicos realicen fuera del horario lectivo.

El Departamento de Educación, las entidades municipales y las que agrupan a las titularidades de los centros privados concertados que prestan el servicio público de educación, se comprometen a impulsar:

a) **Planes educativos de entorno,** proyectos educativos de ámbito municipal u otros mecanismos equivalentes que contribuyan a hacer efectiva la igualdad de oportunidades de los alumnos en el acceso a las actividades educativas que se organicen fuera del horario lectivo.
b) **Apertura progresiva de los centros educativos fuera del horario escolar** y el establecimiento de una oferta de actividades extraescolares con finalidades educativas y de cohesión social del territorio.

3. Requisitos para el desarrollo de la corresponsabilidad competencial

- **Base jurídica.** En el marco de la ley catalana de educación se establecerá una base jurídica administrativa que permita un sistema de cooperación estable entre los ayuntamientos y el Departamento de Educación en materia educativa.

- **Sistema de establecimiento de zonas educativas.** El Departamento de Educación establecerá un sistema de división del territorio en zonas educativas a fin de asegurar que los diferentes programas lleguen a todos los pueblos y ciudades de Cataluña.

- **Compromiso financiero.** El gobierno, en el marco de los presupuestos anuales, se compromete a asumir la financiación de las delegaciones y concurrencias de competencias a los ayuntamientos desde el momento en que comiencen a asumirlas.

- **Establecimiento de los ámbitos de cogestión y participación.** Con la finalidad de desarrollar la corresponsabilidad competencial, el Departamento de Educación y las entidades municipales determinan, en el seno de la Comisión Mixta, los ámbitos de cogestión y participación. Así mismo se determinarán los mecanismos de arbitraje entre las dos administraciones.

4. Los Consejos escolares de centro, municipales y territoriales

Mejorar la participación de la comunidad educativa en el territorio. El Departamento de Educación de acuerdo con las entidades municipales, hará una

nueva regulación de los consejos escolares municipales y territoriales con la finalidad de mejorar la participación y conseguir una mayor implicación de los centros y de los agentes sociales del ámbito territorial correspondiente.

5. Uso de las instalaciones de los centros educativos

Con la finalidad de reforzar el carácter abierto de las instalaciones escolares como espacio de utilización de la comunidad de cada territorio, se elaborará una normativa general que determine los derechos y deberes de los agentes sociales ante la utilización de los espacios escolares y el seguimiento de este uso.

Con esta finalidad, en el caso de los centros privados concertados, los ayuntamientos y los titulares de estos centros podrán establecer acuerdos sobre el uso de las instalaciones de los mismos.

V. PROFESORADO

Para que cualquier proceso de reforma educativa prospere, y se puedan conseguir los objetivos propuestos, las políticas relacionadas con el profesorado tienen una importancia capital. En este sentido, el Gobierno y los agentes sociales coinciden en destacar el papel central que le corresponde al profesorado; así mismo consideran necesario reconocer la labor docente y de otros profesionales de la educación y que ésta sea socialmente valorada. Igualmente consideran necesario reconocer adecuadamente las buenas prácticas en el aula y la configuración de una carrera docente.

Acuerdos relativos al profesorado

1. Formación Inicial

Este Pacto, contempla la reforma de la formación inicial del profesorado. Con la entrada en vigor en 2010 del acuerdo de Bolonia, se crea un nuevo marco universitario que abrirá la posibilidad de estructurar, a partir de los estudios de grado y posgrado, una titulación que habilite para el ejercicio de la función docente, que contemple un

periodo de prácticas no inferior a un curso escolar, cuya superación ha de ser requisito imprescindible para obtener la titulación y la idoneidad profesional.

La formación inicial del profesorado prestará una especial atención a los nuevos requerimientos educativos, como la coeducación, la educación emocional, la educación intercultural o la mediación. Así mismo, velará para dar una adecuada competencia en lenguas extranjeras y en tecnologías de la información y la comunicación.

El Gobierno y las universidades se comprometen a promover en los respectivos ámbitos de competencia el establecimiento de la titulación que habilite para el ejercicio de la profesión docente, adecuándola a los requerimientos específicos de los diferentes niveles educativos y especialidades. Igualmente, determinarán mediante el correspondiente convenio, los centros de enseñanza no universitaria sostenidos con fondos públicos que participarán en el periodo de prácticas.

2. La Profesión docente

El Departamento de Educación, en el marco de la legislación educativa, promoverá la elaboración de un Estatuto docente que englobe aspectos generales de la profesión y aquellos otros específicos de la función pública docente.

3. Medidas generales dirigidas al profesorado del servicio público educativo y otros profesionales de la educación

Formación permanente

El gobierno y los agentes sociales, en el marco del plan de formación Permanente 2005-2010, concretarán los cambios que es necesario introducir en la formación permanente dando prioridad a la formación en el centro. Estos cambios tendrán en cuenta:

- las prioridades de formación
- el modelo de gestión
- el modelo educativo de la formación permanente
- la evaluación de la formación introduciendo el concepto de evaluación diferida
- las relaciones entre la formación, la innovación y la investigación educativa.

Se establecerán acuerdos de colaboración con los titulares de los centros concertados para promover la formación permanente del profesorado y demás personal de estos centros.

- **Salud laboral**

Se elaborará e implantará el Plan de Prevención, que se presentará a la Comisión paritaria de Educación de Prevención de Riesgos Laborales. En este plan se establecerá la política preventiva, así como los compromisos a desarrollar en materia de seguridad y salud laboral, y las responsabilidades para su integración dentro de la estructura organizativa del Departamento.

A partir de las evaluaciones de riesgos (incluidos riesgos psicosociales), se concretarán los objetivos y los recursos para la ejecución del Plan de Prevención.

4. Profesorado de los centros docentes concertados

Continuación del proceso de homologación de las condiciones laborales y de analogía retributiva con el personal docente público, respetando su régimen contractual y el mantenimiento del pago delegado. A estos efectos se creará un grupo de trabajo que concrete este proceso de homologación durante la vigencia de este pacto.

El Gobierno se compromete anualmente a incluir en los Presupuestos las partidas que en cada momento se acuerden para avanzar en este proceso.

5. La función pública docente de Cataluña

- **Función pública y competencias en materia educativa.** Se promoverá que la legislación del Estado en materia de función pública docente regule sus aspectos básicos, dejando así un amplio margen para un posterior desarrollo normativo propio de la Generalitat de Cataluña en esta materia.

- **Normativa específica de la función pública docente catalana.** En la medida en que lo permita la legislación básica del Estado, y atendiendo a que será necesario adecuar a la ley catalana de educación la normativa referente a la función

pública docente, en un plazo no superior a un año desde su aprobación por el parlamento de Cataluña, el Gobierno elaborará una normativa específica de la función pública docente catalana, que regulará entre otras cuestiones:

- Acceso a la función pública docente
- Período de prácticas
- Sistema y modalidades de puestos de trabajo
- Estabilidad de los equipos docentes
- Condiciones laborales y retributivas del profesorado
- Función directiva
- Desarrollo profesional y carrera docente
- Aplicación específica al personal docente de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y medidas de salud laboral
- Derechos y deberes del profesorado

- **Valoración de aspectos cualitativos de carácter didáctico y de práctica educativa en el acceso a la función pública educativa.** Los agentes sociales y el Gobierno consideran que el actual sistema de selección de aspirantes a la función pública docente no es el más adecuado para una selección óptima del profesorado público. Por eso, en el marco de la normativa actual que establece el concurso oposición como sistema de acceso a la función pública, se comprometen a impulsar los cambios normativos necesarios para que sean valorados adecuadamente aspectos cualitativos de carácter didáctico y de práctica educativa.

- **Valoración positiva de la experiencia docente como parte del proceso selectivo.** El Gobierno y los agentes sociales consideran que la valoración positiva previa de la experiencia docente debería ser tenida en cuenta por los tribunales en la fase de concurso-oposición e integrarse en la calificación final de los aspirantes, como reconocimiento de su capacidad para ejercer la docencia. Por ello, el Departamento de Educación propondrá al MEC incluir un procedimiento específico y transitorio en el que se valoren los servicios prestados por los interinos docentes evaluados positivamente.

- **Criterios y requisitos cualitativos de acceso a puestos de trabajo de centros docentes públicos en calidad de funcionario interino y substituto.** Se incorporaran a la selección del personal interino y substituto elementos que

permitan mejorar la selección de este personal, introduciendo criterios más cualitativos.

- **Tutoría del profesorado de nueva incorporación al sistema.** Mientras no se modifique el actual modelo de formación inicial del profesorado, durante el primer curso de ejercicio profesional, el profesorado dispondrá del seguimiento de un tutor experimentado. Finalizado este periodo, se evaluará la práctica docente realizada por este profesorado. El Departamento de Educación y las organizaciones sindicales negociarán una normativa específica.

- **Mejora del sistema de provisión de personal substituto.** Se estudiará la mejora del sistema actual de provisión de substituciones.

- **Jubilación anticipada del profesorado público.** Durante el periodo de vigencia de la jubilación voluntaria el Gobierno continuará haciendo una aportación propia que tendrá un carácter complementario a la gratificación extraordinaria que el personal docente recibe cuando se acoge a esta modalidad de jubilación. Se fijará anualmente, previa negociación con las organizaciones sindicales, las cantidades complementarias correspondientes.

- **Promoción profesional**

  - Promoción profesional del profesorado y evaluación. La promoción profesional del profesorado estará vinculada a su evaluación. Esta evaluación tendrá siempre carácter voluntario se referirá a uno o más de estos criterios:
  - El reconocimiento y la promoción de las buenas prácticas educativas
  - La investigación educativa, bien sea en un contexto de desarrollo de los proyectos educativos de centro como de carácter individual
  - El reconocimiento profesional a la tarea que realiza el profesorado en activo respecto de la formación inicial de las nuevas generaciones de profesionales
  - El reconocimiento de asunción de mayores responsabilidades como consecuencia del desarrollo de funciones directivas, de coordinación pedagógica y de otras derivadas de los nuevos requerimientos educativos. A lo largo de 2006 se negociará con las organizaciones sindicales los aspectos y concreciones de la promoción profesional del profesorado, de acuerdo con los criterios anteriores.

- Promoción a la docencia universitaria

  El Departamento de Educación fomentará convenios con las universidades catalanas que faciliten la incorporación a jornada total o parcial a los departamentos universitarios del profesorado funcionario destinado en centros docentes y servicios educativos dependientes del Departamento de Educación y a la Inspección educativa

6. Otros profesionales de la educación

El Gobierno en el futuro marco de la ley catalana de educación, regulará la participación de otros profesionales de la educación en los procesos educativos, así como los requisitos de titulación.

7. El compromiso ante de las nuevas demandas educativas

El Gobierno impulsará mejoras educativas y proporcionará nuevos recursos a los centros públicos de todas las etapas educativas que permitan incrementar su calidad y eviten los déficit educativos más importantes como el grado de abandono escolar y el porcentaje de alumnado que no obtiene la titulación básica, y al mismo tiempo permitan aumentar el número de estudiantes que cursan enseñanzas post-obligatorias.

Mejora de los aprendizajes, soporte al profesorado y revisión de la organización y funcionamiento de los centros públicos.

Medidas específicas dirigidas al segundo ciclo de la Educación infantil y primaria.

Medidas específicas dirigidas a la Educación secundaria.

Soporte al profesorado y mejora de atención del alumnado. El Departamento de Educación impulsará las siguientes medidas:

a) Desdobles, grupos flexibles y soportes en las aulas y organizaciones del currículo diversificadas

b) Implantación de las aulas abiertas y otras medidas específicas que se deriven de la entrada en vigor de la LOE

c) Mejora progresiva de los recursos, comenzando el curso 2006-2007 por aquellos institutos con una mayor complejidad del alumnado de acuerdo con la tipología previamente establecida

c) Reducción de ratios a partir de la propuesta del equipo directivo y con el informe de la inspección

d) Potenciar los planes acción tutorial, implementando recursos e incrementando el tiempo de dedicación para atención del alumnado y sus familias y la coordinación de equipos docentes y la realización de planes de formación

e) Impulsar la coordinación entre centros que imparten diferentes etapas educativas

Otras medidas de soporte a los IES

El presupuesto asignado a la autonomía de los centros priorizará a los IES para atender determinadas necesidades de los centros en el sentido de mejorar la atención del alumnado

Desarrollo de las medidas

Para desarrollar estas medidas, el Departamento de Educación y las organizaciones sindicales firmantes impulsarán las acciones necesarias que las hagan posible en el marco de los mecanismos ordinarios de negociación; entre otros, se contemplará el acuerdo de plantillas y los reglamentos orgánicos de los centros educativos de titularidad pública.

VI. AUTONOMÍA DE CENTRO: Acuerdos relativos a la autonomía de centro

1. Definición de la autonomía de centro

Se define la autonomía de los centros como un instrumento y una estrategia para la mejora y calidad de los centros docentes, y para el avance en la compensación de desigualdades y en equidad educativa. La autonomía de los centros se desarrollará a

través de los planes específicos de centro o a través de la colaboración entre varios centros de un ámbito territorial determinado.

2. Desarrollo de la autonomía en los centros públicos

El Departamento de Educación se compromete a destinar a los centros públicos los recursos suficientes para mejorar la calidad del servicio que prestan. Para ello, hasta el 2010 incrementará progresivamente la partida presupuestaria dedicada a gastos de funcionamiento de acuerdo con el incremento del IPC más una cantidad complementaria que permita mejorar los recursos económicos de que disponen los centros. Estos recursos se distribuirán atendiendo a criterios objetivos y de equidad educativa, y a la vez, a los proyectos educativos de los centros.

Para que los centros puedan ejercer la autonomía de manera efectiva y participativa, es necesario el compromiso de la comunidad educativa, expresado a través del acuerdo del claustro y del consejo escolar.

En el caso de colaboración entre varios centros o de agrupación territorial de centros y la Administración educativa, el ejercicio de la autonomía se concretará mediante acuerdos que tendrán una duración preestablecida y determinarán los objetivos que el centro pretenda conseguir y los planes de actuación que este se comprometa a llevar a cabo, así como los recursos específicos que aportará la Administración y el proceso de evaluación.

Para desarrollar la autonomía de los centros el Pacto, toma en consideración los siguientes aspectos:

a) Autonomía curricular. Cuando el Departamento de Educación determine el currículo obligatorio, preverá los requisitos necesarios para que los centros públicos puedan adaptar y elaborar una organización del currículo acorde a su realidad, sin que se produzcan desequilibrios entre los diferentes ámbitos y áreas de conocimiento. Esta adaptación curricular deberá ser aprobada por el Departamento de Educación y éste garantiza que no puedan constituirse centros con una determinada especialización curricular que comporten procesos de selección del alumnado.

   Con el objetivo de mejorar el rendimiento del alumnado, se ofrecerá a los centros programas de innovación educativa con indicación de contenidos y recursos

específicos. Estos programas son estrategias de mejora que los centros pueden elegir en el marco de su autonomía.

Con la finalidad de adaptar a la realidad local la ordenación académica y curricular, el Departamento de Educación y los Ayuntamientos favorecerán un mejor conocimiento e impulsaran la autonomía territorial y la relación entre los centros del territorio.

b) Autonomía de gestión y organizativa. El Gobierno y los agentes sociales consideran que es necesario reforzar los siguientes aspectos de la vida del centro:

- el sentido colegiado del centro
- la formación a partir del propio centro
- la relación con los otros centros
- el trabajo en equipo
- el funcionamiento democrático de los órganos de gestión y dotarlos de capacidad decisoria en todo aquello que tenga relación con fórmulas organizativas del centro.
- La capacitación de los equipos directivos y de los cargos de coordinación con una formación específica con la finalidad de que puedan liderar proyectos pedagógicos duraderos.

El Departamento de Educación elaborará nuevos Reglamentos Orgánicos de Centro, que recogerán entre otras cuestiones la posibilidad de que los centros puedan establecer el número y definición de una parte de los cargos de gestión de acuerdo con sus necesidades específicas y con los objetivos planteados en sus proyectos educativos y de dirección.

A través del Plan marco de formación permanente 2005-2010, el Departamento de Educación facilitará asesoramiento, formación y estrategias a todos los centros, a fin de impulsar el trabajo en equipo y poder intervenir en la definición del proyecto curricular.

c) Autonomía de recursos. Este documento permite a los centros públicos la intervención en la definición de los perfiles profesionales necesarios para el desarrollo de proyectos educativos propios. Con la finalidad de que los centros

puedan participar en la provisión de los puestos de trabajo singulares, referidos al desarrollo de su proyecto, se establecerán procedimientos que permitan la participación de los consejos escolares y la dirección de los centros para que la Administración dote los mencionados puestos de trabajo. Esto no podrá suponer el desplazamiento de los funcionarios que tengan destino definitivo en el centro.

3. Seguimiento y evaluación

Un mayor grado de autonomía posibilita una mejor utilización de los recursos públicos. Asumir más responsabilidades por parte de los centros públicos ha de conllevar un mayor compromiso y sistemas de seguimiento de los procesos, evaluación de resultados, información y transparencia.

4. Reformas administrativas

Con el objetivo de acercar la Administración a la realidad de los centros, el Departamento de Educación dotará de más competencias a los servicios territoriales y promoverá formas de organización de ámbito de zona o municipal que apoyen y coordinen la acción de los centros y su compromiso con el entorno. Igualmente, se promoverá un trato singular y equitativo de la diversidad de los centros y de los territorios.

5. Servicios de soporte a la autonomía de centro

- **La inspección de educación.** El Departamento de Educación promoverá cambios estratégicos para que la Inspección pueda responder adecuadamente a las nuevas necesidades que este nuevo contexto plantea. Así pues, se potenciará su autonomía técnica para orientar y priorizar las funciones de soporte a los centros, de asesoramiento y evaluación para favorecer la innovación y la gestión eficiente y eficaz de los centros docentes.

  El Plan director de la inspección educativa 2006-2010 incorporará los cambios necesarios del nuevo modelo de la inspección educativa.

  En el marco de la nueva legislación educativa, el Departamento de Educación abordará el perfil de los nuevos inspectores, las condiciones de acceso y su

formación permanente. Así mismo, de manera progresiva durante el periodo 2005-2010 se ampliará la actual plantilla de la Inspección de educación.

- **Los servicios educativos.** Se revisarán los actuales servicios educativos (EAP, CPR, LIC....) con la finalidad de constituir unos servicios educativos integrados en un mismo ámbito territorial de intervención, de modo que se asegure una atención eficaz y la igualdad de oportunidades en su acceso a través de los centros que prestan el servicio público educativo. Con esta finalidad, se revisarán las funciones de estos servicios, su estructura y organización, así como el número de profesionales de los mismos. Este proceso se realizará lo largo de 2005-2010.

6. La evaluación del sistema educativo

El Departamento de Educación, de acuerdo con lo que prevé el Plan de evaluación, elaborará la normativa específica para priorizar los objetivos, garantizar la implicación de los diferentes agentes: centros educativos, inspección de educación y el Consejo Superior de Evaluación, y clarificar la coordinación y gestión de las diferentes acciones de evaluación.

Anexo II

ACUERDO ENTRE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, LAS ORGANIZACIONES SINDICALES UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE ANDALUCÍA Y COMISIONES OBRERAS DE ANDALUCÍA Y LA CONFEDERACION DE EMPRESARIOS DE ANDALUCÍA, EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS EN EL VI ACUERDO DE CONCERTACIÓN SOCIAL EN MATERIA EDUCATIVA[2]

ACUERDOS

I. MEJORAR EL RENDIMIENTO DEL ALUMNADO

Para participar en las sociedades modernas se requiere un nivel mínimo de conocimientos sin los cuales es imposible entender la complejidad de las mismas y contribuir con criterio propio al debate social. Las personas sin cualificación corren el riesgo de quedar marginadas en el proceso de desarrollo, sin posibilidades reales de obtener un empleo digno e incorporarse plenamente a su condición de ciudadanos o ciudadanas.

De esta forma, el fracaso escolar se está convirtiendo en una de las principales causas de exclusión económica y social: cada vez con mayor frecuencia se fracasa primero en la escuela y después se fracasa en la vida, al no tener expectativas reales de desarrollo personal.

(2) El Acuerdo se establece para el cuatrienio 2006-2010, a cuyo fin se diseña la creación de las comisiones, mesas y grupos de trabajo necesarios, que tendrán un carácter tripartito y paritario en función de las partes intervinientes en los diferentes compromisos pactados. A tal efecto, las partes acuerdan la creación de una Comisión de Seguimiento Permanente, conformada por representantes de la Administración y los Agentes Económicos y Sociales firmantes, que tendrá como funciones el impulso, la supervisión y la coordinación operativa de su desarrollo, evaluando su ejecución.

Con objeto de mejorar el rendimiento del alumnado andaluz, prolongar la escolarización de la juventud más allá de la enseñanza obligatoria y ante el reto de conseguir una escuela en la que «todos» los jóvenes tengan éxito en sus estudios, cada uno en función de sus intereses y capacidades, se desarrollarán una serie de medidas que adapten la respuesta educativa a la situación individual de cada estudiante y que permitan avanzar de forma efectiva en la lucha contra el fracaso escolar en el contexto de un sistema educativo con un amplio periodo obligatorio y universal.

Así, la acción tutorial, los mecanismos de orientación, los programas de refuerzo y las medidas de atención a la diversidad en todas las etapas educativas y, especialmente en la educación secundaria obligatoria, constituirán una parte integrante fundamental de la función docente.

El fomento de la lectura para el alumnado y sus familias es considerado de máxima prioridad para las organizaciones firmantes del presente Acuerdo, por lo que se hace necesario la aplicación de un Plan de Bibliotecas Escolares para estimular el interés de los jóvenes por la lectura.

Los procedimientos y los recursos de que dispongan los centros sostenidos con fondos públicos deben posibilitar una escuela equitativa, garantizando y consolidando la igualdad de oportunidades en la educación y la atención adecuada a las diferentes necesidades educativas del alumnado. Para ello, se hace necesario establecer por la Administración educativa medidas de control y ayuda sobre las condiciones de escolarización y gestión del conjunto de centros sostenidos con fondos públicos.

El Plan contra el Absentismo Escolar y el Plan de Atención Educativa al Alumnado Inmigrante, que impulsarán las organizaciones firmantes, deben constituir un poderoso instrumento de lucha contra la exclusión. Asimismo, se realizará una nueva planificación de la Educación Especial que permita avanzar en la escolarización de este alumnado en todas las etapas del sistema educativo.

La evaluación es objeto de un interés creciente, hasta el punto de poder afirmarse que la evaluación del sistema educativo y de sus componentes debe ocupar un lugar privilegiado en las políticas actuales de la educación.

En consecuencia las organizaciones firmantes del presente Acuerdo se comprometen a impulsar la creación de una Agencia de la Evaluación y Calidad del Sistema Educativo Andaluz como instrumento de análisis y evaluación del sistema educativo andaluz.

II. UNA EDUCACION PARA EL SIGLO XXI. NUEVOS SABERES, NUEVOS VALORES, NUEVAS COMPETENCIAS

El papel de la escuela en la sociedad del conocimiento no puede ser el mismo que ha venido manteniendo tradicionalmente. La sociedad actual cambia a un ritmo vertiginoso y es necesario que los centros de enseñanza, tanto públicos como privados, den una respuesta adecuada a esta evolución social, ayudando a la población a comprenderla y a asumirla con espíritu crítico.

Puesto que ya es imposible dar una formación completa y acabada, válida para toda la vida, la escuela debe, sobre todo, enseñar a aprender, preparar para una formación que deberá extenderse a lo largo de toda nuestra actividad profesional.

Y para ello es necesario incorporar a los centros tanto nuevos recursos, que faciliten la integración de las tecnologías de la información y la comunicación en la práctica educativa, como nuevos saberes y competencias que preparen al alumnado para vivir y trabajar en una sociedad cambiante y diversa.

Al mismo tiempo es preciso desarrollar iniciativas que integren el sistema educativo andaluz en el espacio común europeo, favoreciendo la permeabilidad de nuestra escuela y la movilidad del alumnado y del profesorado.

En este marco se establecerán con claridad las competencias básicas de la enseñanza obligatoria, es decir, qué es imprescindible que conozca un joven o una joven para ser un ciudadano plenamente integrado en nuestra sociedad.

Para las partes firmantes del presente Acuerdo, la modernización del sistema educativo implica generalizar y consolidar las tecnologías de la información y la comunicación en los sistemas de enseñanza-aprendizaje, así como posibilitar al alumnado y su familia la relación y la comunicación con el centro docente, facilitándoles la realización de gestiones administrativas y tareas académicas a través de Internet: becas, matrículas, solicitudes, tutorías, orientación, etc.

Queremos, asimismo, mejorar las capacidades en idiomas del alumnado andaluz, de forma que se dé soporte a una sociedad más abierta, participativa, comunicativa y preparada, por lo que se desarrollará un plan de fomento del plurilingüismo que incluirá, entre otras medidas, la autorización de centros bilingües, el incremento del número de Escuelas Oficiales de Idiomas, así como los intercambios y estancias del alumnado y el profesorado en países de la Unión Europea.

Pero, además de nuevos saberes, la escuela debe favorecer valores, actitudes y conductas basados en los principios que fundamentan el derecho humano a la paz, rechazando así la violencia y procurando prevenir los conflictos mediante el diálogo y la

negociación. En este sentido, las organizaciones firmantes se comprometen a promover un amplio debate entre los diferentes sectores de la comunidad educativa y acordar un conjunto de iniciativas preventivas y de intervención para la mejora del clima escolar, que incluirá la formación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos y la no violencia, así como el tratamiento del alumnado que presenta conductas disruptivas o una actitud negativa frente a la escuela y el estudio.

Las partes firmantes se comprometen a impulsar la creación de un Observatorio de Convivencia con el fin de generar estrategias para mejorar la interacción social de los escolares andaluces y la relación entre los integrantes de la comunidad educativa y a impulsar aquellas actuaciones que se deriven del debate que, sobre esta cuestión, está llevando a cabo el Consejo Escolar de Andalucía en cumplimiento de la Resolución número 43 del Parlamento de Andalucía, consecuencia del debate de la comunicación del Consejo de Gobierno sobre el estado de la Comunidad Autónoma. La ejecución de las recomendaciones del Consejo Escolar de Andalucía se incluirán en un conjunto de iniciativas que las partes firmantes del presente Acuerdo se comprometen a priorizar en el desarrollo y aplicación del mismo.

El Plan de igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito educativo contemplará la necesaria dimensión de género en las actividades y materiales escolares, con objeto de promover la igualdad de las mujeres en todos los campos de la acción educativa y prevenir la violencia de género.

III. EL APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA. FORMACIÓN PROFESIONAL Y EDUCACIÓN PERMANENTE

En la sociedad del conocimiento, caracterizada por la rapidez de los avances tecnológicos y la permanente evolución, todas las personas tienen que actualizar y complementar sus conocimientos, competencias y capacidades a lo largo de toda su vida, para lograr el máximo desarrollo personal y mejorar su situación en el mercado laboral.

Pero, es que, además, desde una óptica empresarial, en un mercado de carácter abierto, el factor que cada vez puede determinar más la capacidad de adaptación y competitividad es el capital humano de las empresas.

En este contexto, la educación adquiere una nueva dimensión como instrumento eficaz de progreso y desarrollo, y cobra una especial importancia tanto para las personas que no alcanzaron en su día una formación básica adecuada y, por lo tanto, demandan el acceso a determinadas titulaciones académicas, como para aquéllas que necesitan adaptar su preparación a las cambiantes necesidades del entorno productivo.

Se hace necesario, por tanto, mejorar y diversificar la oferta de educación permanente y formación profesional que ofrece el sistema educativo andaluz en los centros sostenidos con fondos públicos, de forma que pueda llegarse al mayor número de personas en condiciones adecuadas de calidad y se configure una oferta formativa que responda a las necesidades del entorno productivo y facilite la inserción laboral.

Entienden las partes firmantes que es necesario redefinir la organización, el funcionamiento y la oferta de enseñanza de los centros de educación permanente, promoviendo la alfabetización digital de las personas adultas para que la población mayor de dieciocho años pueda conocer y utilizar las tecnologías de la información y la comunicación para uso personal, profesional y social

La educación y la formación a lo largo de toda la vida comporta la articulación del sistema de formación profesional con las políticas activas en materia de empleo, por lo que se potenciará la flexibilización de la formación profesional, mediante la oferta modular y se facilitará la obtención de créditos y de titulaciones entre la enseñanza universitaria y la de formación profesional de grado superior.

Impulsaremos el desarrollo de la formación on line y a distancia, estableciendo una oferta adecuada de formación profesional en esta modalidad de enseñanza y facilitando el acceso de la población adulta a las enseñanzas de idiomas, a través de procedimientos telemáticos y potenciando las redes de aprendizaje permanente en este ámbito.

Se establecerán medidas para conectar la esfera de la formación profesional con el ámbito laboral, a través de prácticas profesionales en empresas de distintos países de la Unión Europea y de Andalucía.

Para ello, la Confederación de Empresarios de Andalucía establecerá un programa de gestión integral del módulo de formación en centros de trabajo, con la finalidad de coordinar la participación de las empresas en los programas de prácticas en empresas que desarrolle la Consejería de Educación.

La sociedad demanda hoy la configuración de un sistema de Formación Profesional que responda a criterios de calidad, comprometido con los nuevos valores sociales y con capacidad y flexibilidad para dar respuesta a los requerimientos del mercado laboral y a las necesidades que plantea la sociedad del conocimiento, por lo que las partes firmantes del presente acuerdo se comprometen a diseñar cualificaciones

profesionales emergentes, sobre todo en el ámbito de las nuevas tecnologías y de internet, para su inclusión en el catálogo nacional.

Además, la Formación Profesional deberá gestionarse de forma integrada y coordinada para rentabilizar y ampliar los recursos al servicio de la ciudadanía. Por ello, se promoverá la creación de una red de centros integrados de formación profesional que atienda las necesidades del sistema educativo y laboral, con autonomía de gestión para una adaptación rápida a las demandas del sistema productivo y de los distintos territorios.

IV. FOMENTO DE LA CULTURA EMPRENDEDORA EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Tal y como se recoge en el IV Eje «Capacidad Emprendedora» del VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, el espíritu empresarial es el motor de la innovación, la competitividad, la creación de empleo y el crecimiento económico.

El sistema educativo en su conjunto tiene un protagonismo clave en la adquisición y desarrollo de habilidades, capacidades y conocimientos relacionados con la creación de una empresa por parte de los jóvenes. Para lograrlo hay que comenzar por provocar un cambio cultural que favorezca el desarrollo de los rasgos propios del espíritu emprendedor: capacidad creativa, asunción de riesgos, liderazgo, motivación, comunicación, toma de decisiones, planificación, etc.

Con el fin de que estas capacidades empiecen a potenciarse en la persona cuanto antes, se favorecerá en el sistema educativo la presencia de contenidos relacionados con el fomento y la creación de empresas en el sistema educativo. En este sentido, los objetivos se centran en: motivar, formar, orientar y apoyar a los futuros emprendedores desde la educación primaria hasta consolidar la empresa.

Las partes firmantes del presente Acuerdo se comprometen a fomentar la cultura emprendedora en el alumnado, por lo que se desarrollarán módulos especializados de creación de empresas en los programas de formación profesional, se incentivará la cultura del «autoempleo» o la «creación del propio empleo» y se crearán espacios destinados a apoyar iniciativas emprendedoras en los centros que imparten la educación secundaria.

Estas medidas se articularán en un «plan integral de fomento de la cultura emprendedora en el Sistema Educativo», cuyas acciones contemplarán las peculiaridades del

colectivo encuadrado en cada una de las fases del mismo: educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional.

En el marco del plan integral citado, es imprescindible el diseño de acciones de formación, motivación y sensibilización dirigidas tanto al profesorado como a los padres y madres del alumnado, los cuales desarrollan un papel crucial en la educación y consolidación de los valores fundamentales de esta etapa formativa.

V. UNA REDEFINICIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DE LA GESTIÓN DE LOS CENTROS

Un servicio educativo público de calidad precisa contar con los medios adecuados y disponer de los recursos necesarios para afrontar con garantías la compleja función que tiene encomendada en las sociedades modernas. Se hace por ello imprescindible profundizar en la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión económica de los centros docentes sostenidos con fondos públicos, facilitando que éstos puedan responder a las necesidades de la comunidad educativa a la que atienden.

Para conseguir que los centros docentes puedan hacer frente de forma ágil, flexible y eficaz a las situaciones que se plantean en su funcionamiento habitual es necesario dotarlos de los instrumentos adecuados, mejorando los medios humanos, materiales y económicos de que disponen, al tiempo que se remueven los obstáculos legales u organizativos que dificultan su labor.

La autonomía de los centros constituye uno de los instrumentos fundamentales para mejorar la calidad del sistema educativo, ya que facilita la capacidad de adaptarse a las peculiaridades de cada contexto y permite una mejor respuesta a sus necesidades, por lo que entienden las partes firmantes que es preciso profundizar en la autonomía pedagógica y de gestión de los centros docentes, así como en su organización y funcionamiento, delegando en los equipos directivos de los centros docentes públicos mayores competencias y atribuciones, a fin de reforzar su liderazgo y sus competencias en la gestión de los recursos puestos a disposición del centro, y dotando a los centros sostenidos con fondos públicos de los medios y recursos necesarios para desarrollar los proyectos de centro.

VI. LA CORRESPONSABILIDAD EN LA EDUCACIÓN: HACIA UNA SOCIEDAD EDUCADORA

Para conseguir los objetivos que se plantean los sistemas educativos de los países desarrollados no es suficiente con disponer de un sistema educativo de calidad. Es necesario avanzar hacia una sociedad educadora ya que la educación es responsabilidad de todos. Una responsabilidad compartida porque, en definitiva, está en juego nuestro propio futuro.

De ahí que sea necesario regular y animar la participación efectiva de la sociedad y de sus instituciones en el sistema educativo de Andalucía, con el propósito de mejorar la calidad de la enseñanza y contribuir a una adecuada programación general de la misma.

Más allá incluso de la participación, debemos hablar de transparencia e información para que pueda existir corresponsabilidad de todos con la educación de nuestros jóvenes. Un papel fundamental en este sentido lo juegan las familias. Acercar a todos los padres y madres a los centros docentes y diseñar procedimientos para que puedan participar más activamente en el proceso educativo de sus hijos, compartiendo con el centro la responsabilidad de las decisiones que en dicho proceso han de tomarse, es un reto que tenemos la obligación de superar y en el que todos los sectores de la comunidad educativa pueden colaborar activamente.

Los programas de apertura de los centros deben facilitar una oferta complementaria, lo más amplia posible, para la formación y el ocio alternativo del alumnado y su familia. Hay que aumentar la apuesta por la generalización de los comedores escolares y la potenciación de las actividades complementarias y extraescolares como elemento que garantiza que la educación se imparta en condiciones de igualdad y equidad, y a su vez permita la conciliación de la vida familiar y laboral.

El Plan de Apertura de Centros en Colegios e Institutos se extenderá para que puedan estar abiertos doce horas al día, siete días a la semana y once meses al año, dotándolos de aula matinal, servicio de comedor y actividades extraescolares, lo que permitirá atender las demandas de las familias y facilitar la incorporación de la mujer al mercado laboral, así como abrir los centros docentes públicos a su entorno social y cultural, favoreciendo la utilización de las instalaciones por la sociedad fuera del horario escolar.

Respecto al alumnado, la importancia de su participación va más allá de la necesidad de que intervengan en los procesos de toma de decisión en la escuela, que, por otra parte, es imprescindible para que se sientan corresponsables de los mismos,

puesto que introduce hábitos y comportamientos democráticos que los preparan para la vida adulta en una sociedad participativa.

Por lo que se refiere al profesorado y al personal de administración y servicios es esencial favorecer su participación a todos los niveles, tanto a través de los Claustros de Profesores, como de los Consejos Escolares.

Pero la participación no puede limitarse a los actores directos del proceso educativo. Los sectores empresariales, las corporaciones locales, las organizaciones sindicales y las asociaciones de padres y madres del alumnado y de alumnos y alumnas juegan un papel decisivo en el entramado educativo que es necesario impulsar. Finalmente, es imprescindible contar con la colaboración de los medios de comunicación social cuya presencia continua en la sociedad transmite, de manera sutil e invisible, una determinada concepción del mundo que está cargada de valores. Lograr armonizar estos valores con los que transmite la escuela es otro de los grandes retos que debemos ser capaces de alcanzar.

Entienden las partes firmantes del presente Acuerdo que los Consejos Escolares Municipales deben ver aumentadas sus competencias, con objeto de que, desde la transparencia y la corresponsabilidad, puedan ejercer las competencias que le atribuye la normativa vigente.

VII. DIGNIFICACIÓN DE LA LABOR DOCENTE Y DEL PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS

Consideramos que la participación activa y la colaboración estrecha de los trabajadores y trabajadoras de la enseñanza, docentes y de administración y servicios complementarios, se configura como un eje fundamental para la consecución de los objetivos planteados. Y requiere, ineludiblemente, su reconocimiento social y económico mediante la dignificación y mejora de sus condiciones laborales, atendiendo, asimismo, a las enfermedades profesionales y desarrollando las actuaciones pertinentes en materia de prevención de riesgos laborales y de formación permanente.

En este sentido, las partes firmantes se comprometen a desarrollar un plan de apoyo al profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos en el que se incluya una campaña en los medios de comunicación tendente a conseguir que la

población valore y reconozca la labor que realiza este colectivo y su importancia para el desarrollo de toda la sociedad.

Asimismo, en el marco del citado plan, la formación permanente del profesorado se entenderá como una herramienta básica para la elevación de la calidad del sistema educativo. Con este propósito, durante el período de vigencia del presente Acuerdo, se diseñará una oferta formativa generalizada que extienda a todos los docentes la formación específica que se requiera para el desarrollo de los programas educativos en los centros, para adecuar los procesos de enseñanza-aprendizaje a los profundos y continuos cambios que se producen en la nueva sociedad del conocimiento.

Además, el plan impulsará nuevos sistemas de incentivación profesional del profesorado, basados principalmente en la evaluación de su trabajo y de su dedicación, implicación y participación en las actividades del centro.

Finalmente, las partes firmantes, conscientes de que la calidad y la cualificación en la prestación de los servicios públicos son factores que contribuyen de manera importante tanto a la modernización y la productividad de la economía en su conjunto como a la cohesión social, estiman necesario propiciar que aquellos puestos de trabajo no estables que se desempeñen con carácter estructural en la Administración educativa, se transformen, progresivamente, en empleo estable a través de ofertas de empleo público. Así mismo se constituirá un grupo de trabajo para conocer el mapa de la externalización de los servicios de la Consejería de Educación que tendrá, entre sus funciones, la de establecer los criterios que mejoren la estabilidad del empleo, garantizando la estabilidad de los mismos y los derechos de los trabajadores.

VIII. INFRAESTRUCTURAS Y RECURSOS EDUCATIVOS

Una mejora de las condiciones en que se desarrolla la labor educativa requiere, necesariamente, la adaptación y reconversión de los espacios docentes, así como la construcción de nuevas infraestructuras allí donde sea necesario.

En tal sentido se desarrollará un programa de mejora de las infraestructuras educativas, tanto para construir nuevos centros escolares como para mejorar las instalaciones y los recursos materiales de los que ya están en funcionamiento.

Con la construcción de nuevos centros docentes se pretende atender las nuevas necesidades de escolarización, derivadas del aumento de población en determinadas

localidades o zonas de las ciudades, y eliminar las situaciones de provisionalidad que aún persisten.

La modernización de las infraestructuras educativas tiene como objetivo introducir en los centros elementos que respondan a las nuevas demandas de la sociedad (redes de telecomunicación, instalaciones de energía solar para agua caliente sanitaria, mejora del aislamiento térmico y acústico, etc.), adaptar las infraestructuras educativas a la nueva normativa vigente, eliminar las barreras arquitectónicas que aún persisten y modernizar y adecuar el equipamiento.

FINANCIACIÓN

Para llevar a cabo las medidas contenidas en el presente Acuerdo, la Consejería de Educación se compromete a destinar a Inversiones (Capítulos VI y VII), durante el periodo de vigencia del mismo, la cantidad de 1.790.844.889 euros.

Asimismo, para gastos de personal y de funcionamiento de los centros docentes sostenidos con fondos públicos (Capítulos I, II y IV) se prevé, al menos, la incorporación de 881.231.551 euros adicionales destinados a financiar los objetivos de este Acuerdo en lo referente a personal y gastos de funcionamiento, a incluir en el presupuesto ordinario de la Consejería durante los ejercicios de aplicación del Acuerdo.

El conjunto de las actuaciones que se recogen en este Acuerdo suponen un incremento de los recursos destinados a la financiación del sistema educativo andaluz, aumentando el porcentaje del gasto educativo en relación al PIB andaluz.

Sevilla, 3 de marzo de 2006

Anexo III

ACUERDO ENTRE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN DE LA JUNTA DE EXTREMADURA Y LAS ORGANIZACIONES SINDICALES DE LA ENSEÑANZA, PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN DEL SIGLO XXI[3]

EJES FUNDAMENTALES

I. Reconocimiento social y profesional del profesorado

La valoración social de la educación requiere, como base fundamental, el reconocimiento social y profesional del profesorado. [Para ello] se llevarán a cabo actuaciones encaminadas a prestigiar la labor docente y la figura del profesorado. Entre otras medidas, se mejorarán sus condiciones laborales y se realizarán campañas institucionales. A su vez, se potenciará la implicación de todo el colectivo docente en la adecuada atención a la diversidad y en la individualización de la enseñanza, para lo que la Consejería de Educación en el marco de sus competencias tratará con la Universidad de Extremadura de incidir en los Planes de Formación del Profesorado.

La Formación Permanente es una pieza clave para que el profesorado pueda adaptarse a las actuales exigencias educativas y sociales, y para que se adquieran prácticas docentes innovadoras tanto en la metodología como en los recursos tecnológicos que el sistema extremeño ha puesto a su disposición en las aulas. Por ello se motivará e incentivará la competencia del profesorado en tecnologías de la Información y la Comunicación.

[3] El Acuerdo fue firmado por las siguientes organizaciones sindicales de carácter regional: CSI-CSIF, CCOO, ANPE, UGT y PIDE.

II. Tratamiento individualizado del alumnado

Se pretende favorecer la atención individualizada del alumnado mediante desdobles o refuerzos a grupos reducidos, así como incrementar las posibilidades de obtener el título de Graduado en Educación Secundaria adaptando el currículum a las necesidades e intereses del alumnado, así como ajustar las prácticas docentes a las necesidades de cada alumno, y actuar sobre el currículum, para facilitar el tránsito de Primaria a ESO, potenciando los aspectos instrumentales básicos. Asimismo es preciso distribuir, con los criterios de equidad establecidos en la norma sobre escolarización de la Junta de Extremadura, al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y la atención a la realidad de la inmigración en todos los centros sostenidos con fondos públicos.

III. Autonomía en la organización y la gestión de centros educativos

Para hacer efectivo este principio es necesario que la Administración establezca un marco normativo que no sólo permita, sino que potencie y facilite su ejercicio.

Para que los centros públicos puedan desarrollar de modo adecuado su autonomía, base de la deseable flexibilidad del sistema educativo, en primer lugar hay que acercar la Administración a la comunidad educativa de un modo eficaz, así como dotar adecuadamente de instalaciones y recursos a los centros públicos.

Es indispensable mejorar el clima de convivencia en los centros y favorecer una mayor implicación de la familia y la sociedad en el hecho educativo. Al mismo tiempo se adoptarán medidas administrativas, legales y pedagógicas encaminadas a potenciar la educación en valores, las habilidades sociales y la regulación de la convivencia.

El objetivo de la exigencia de calidad del sistema conlleva la implantación de indicadores que permitan valorar el grado de consecución de los objetivos educativos que persiguen los centros, con base en su autonomía pedagógica, organizativa y de gestión. Para el cumplimiento de estos objetivos, se potenciará la cultura de la evaluación y la autoevaluación de los propios centros. En este sentido cabe señalar al Servicio de Inspección como un instrumento esencial no sólo para la medición cuantitativa y cualitativa de los objetivos y resultados del sistema, sino también, y ello es fundamental, para promover y garantizar la implicación de toda la Comunidad

Educativa en el reto y compromiso aceptado de elevar al máximo los niveles de calidad y eficacia.

IV. Calidad y equidad en la educación

La indisociable realidad de estos dos elementos exige que la educación alcance los máximos niveles de excelencia pero, al mismo tiempo, llegue a todo el alumnado con independencia de su punto de partida en función de la realidad social, cultural o económica de procedencia.

La potenciación de la enseñanza de los idiomas se considera un factor de calidad del que se benefician por igual todo el alumnado, de ahí que se pretenda mejorar las capacidades comunicativas en el idioma extranjero, mejorando los recursos: de los centros públicos que imparten segunda lengua extranjera, incrementando y consolidando las secciones bilingües, para lo cual es indispensable mejorar las competencias idiomáticas del profesorado, favoreciendo los intercambios y estancias en el extranjero tanto del alumnado como del profesorado.

También es factor de calidad, lograr la efectividad en la implantación de las TIC, mediante el impulso a la creación de contenidos curriculares digitalizados, potenciando la participación y formación del profesorado y mejorando el funcionamiento de la Intranet extremeña. La efectividad también consiste en incluirlas como recurso didáctico en la práctica docente.

Estos cuatro ejes pretenden la consecución de los siguientes objetivos educativos en Extremadura:

Los objetivos que plantea el Acuerdo Educativo se establecen en sintonía con los acordados por los países de la Unión Europea para 2010. Por tanto, se fija esta fecha para la revisión de su cumplimiento.

1. Reducir el abandono escolar prematuro

En las sociedades avanzadas cobra cada vez mayor importancia prolongar la escolarización de los jóvenes una vez finalizada la Educación Obligatoria. El objetivo consiste en reducir la actual tasa de abandono temprano hasta 2010. Reducir el abandono escolar prematuro requiere aumentar el número de jóvenes que, una vez concluida con éxito la educación secundaria obligatoria, continúan sus estudios en Bachillerato o en ciclos formativos de Grado Medio.

2. Incremento del porcentaje de jóvenes que accede a la Formación Profesional

Es necesario acercar esta tasa a la media europea. Por el papel que desempeña la FP en el desarrollo social y económico de los países; por el valor propedéutico de estos estudios y porque facilita a los jóvenes el acceso y la inserción en el mercado laboral, es necesario informar a las familias de las ventajas que presenta para los jóvenes seguir una Formación Profesional adaptada a las necesidades del mundo del trabajo.

3. Incremento de la tasa de alumnos titulados en ESO

El éxito de todo el alumnado es el objetivo. Es indispensable abordar medidas encaminadas a detectar y solucionar desde la Educación Infantil los retrasos que puedan padecer los alumnos. Es necesario erradicar las actitudes de rechazo a los estudios y al centro y reforzar el interés y la dedicación de la mayoría de los estudiantes.

4. Mejora del Rendimiento de los Alumnos en Competencias Básicas

El rendimiento de los alumnos y su traducción en el dominio de determinadas competencias redunda en la calidad de nuestro subsistema. La Administración educativa compromete los recursos precisos para disminuir el porcentaje de alumnos con competencias escasas en las áreas instrumentales.

5. La promoción del Aprendizaje a lo largo de la vida, incrementando el porcentaje de adultos que recibe Formación Permanente

Se trata de ofrecer a las personas ocupadas nuevos conocimientos y habilidades útiles para el empleo actual o futuro; en el caso de las personas desempleadas, esta formación tiene como objetivo favorecer su incorporación al mercado de trabajo.

Además se trata de facilitar a las personas, con independencia de su edad, la posibilidad de acceder a otras titulaciones, a las enseñanzas postobligatorias y el enriquecimiento personal. El incremento de los niveles de formación en la población adulta tiene una incidencia positiva en el rendimiento escolar de los jóvenes dada la fuerte relación existente entre el nivel de estudios de las familias y el éxito escolar de los alumnos.

La sociedad del conocimiento requiere que el aprendizaje no concluya tras un periodo educativo reglado y que cada persona se mantenga en situación de aprendizaje permanente, tanto para satisfacer las necesidades individuales de formación como para incrementar la productividad y capital humano de nuestra región.

Para hacer efectivo este incremento de la participación en el aprendizaje permanente es necesario simplificar los sistemas educativos: los adultos deben poder rentabilizar sus esfuerzos académicos anteriores y adecuar la nueva formación a fin de adaptarla a sus exigencias laborales y familiares.

6. Profesorado preparado y valorado

El reto urgente consiste en mejorar las condiciones en las que el profesorado desempeña su trabajo, ofrecerles desde la Administración educativa el apoyo necesario y poner los medios para que la sociedad reconozca su compleja tarea, la importancia de la educación y el esfuerzo que se pide a los docentes. Es necesario proporcionar al profesorado motivos suficientes para que estén satisfechos en el desempeño de su trabajo.

En la Educación Secundaria Obligatoria, el profesorado encuentra especiales dificultades en su cometido diario debido al momento evolutivo de los jóvenes. Las peculiares características de la adolescencia y las presiones sociales sobre este periodo educativo tienen particular incidencia en el trabajo docente. Este profesorado, a pesar de estar altamente cualificado en sus áreas de competencia, se enfrenta a las mayores dificultades derivadas de la edad de los alumnos, su diversidad y su creciente rechazo a la permanencia en los centros educativos. En esta etapa se pide a los profesores que afronten responsabilidades con respecto a los jóvenes que la familia o la sociedad delegan en la escuela.

Se llegará a un compromiso con el profesorado para que asuma su decisivo papel en la formación de las generaciones futuras y para que al afrontar esta labor cuente con el apoyo y la confianza de la sociedad en su conjunto y los recursos necesarios de la Administración educativa.

7. Gasto necesario en educación

El esfuerzo realizado por Extremadura por aumentar el gasto educativo desde que asumió las transferencias se ha traducido en que nuestra región, en estos seis años de competencias, figura entre las primeras comunidades autónomas que más presupuesto destina al gasto educativo con relación a su PIB.

Para mejorar la educación y los resultados de nuestros alumnos no basta sólo con mejorar la financiación de la educación. Son necesarios esfuerzos y mejoras en la organización, los procesos y los recursos educativos.

BASES DEL ACUERDO

La consecución de los objetivos ligados a los rasgos específicos de nuestro modelo educativo no sería posible sin una mayor implicación de la sociedad, sin la inversión de la Administración en los recursos materiales y personales necesarios pero, sobre todo, como condición necesaria, aunque no suficiente, sin la activa participación y el compromiso de los docentes.

Así mismo, para que las medidas aquí planteadas tengan incidencia práctica, es preciso que los distintos agentes educativos las trasladen al ámbito de sus respectivas responsabilidades y pongan en marcha las actuaciones oportunas.

La Junta de Extremadura y las Organizaciones sindicales firmantes se comprometen a participar en el esfuerzo necesario para ello, asumiendo como principios irrenunciables que no constituyen una mera declaración de intenciones los siguientes:

- Innovación metodológica del profesorado.
- Utilización adecuada por parte del profesorado de las TIC en el aprendizaje.
- Adecuación de la práctica docente a las exigencias que plantea la realidad socioeducativa del entorno aprendiendo a adaptarse, a innovar y a anticipar.
- Interacción alumnado-profesorado favoreciendo el éxito educativo.
- Reconocimiento y valoración del esfuerzo y dedicación realizado por el profesorado en su labor docente.

Con esta finalidad, la Administración educativa y las Organizaciones sindicales, establecen el presente Acuerdo que versa sobre medidas encaminadas a propiciar una educación activa que forme ciudadanos para la sociedad del siglo XXI y que se concreta en los siguientes puntos:

I. MEJORA DEL RENDIMIENTO ACADÉMICO

1.1. Máxima calidad y equidad educativa, centrada esta última en la consecución de la igualdad de oportunidades, en la igualdad en acceso a la educación, igualdad en el tratamiento educativo e igualdad de resultados del alumnado extremeño.

1.2.Adecuación de la práctica docente al objetivo de que el mayor número posible de alumnos y alumnas superen la enseñanza obligatoria.

1.3. Formar personas comprometidas con su comunidad, mediante una educación integral que fomente todas las capacidades de las personas y no sólo la instrucción académica, aceptando y asumiendo la diversidad y la multiculturalidad.

1.4. La práctica docente perseguirá que los alumnos y alumnas extremeños aprendan a ser, aprendan a hacer, aprendan a conocer, aprendan a convivir y aprendan a imaginar.

1.5. La Administración educativa, en coordinación con otras Administraciones, pondrá en marcha actuaciones y medidas dirigidas a prevenir y controlar el absentismo escolar, en las cuales participará el profesorado en el ámbito que le sea propio.

1.6. La consecución del éxito educativo de cada alumno o alumna es tarea de toda la comunidad educativa. En particular en el caso de cada área de Educación Secundaria Obligatoria, debe ser el Departamento Didáctico correspondiente el que aplique en primera instancia las medidas individualizadas necesarias, actuando tan pronto como se detecten las necesidades del alumno o alumna y con el asesoramiento, en su caso, del Departamento de Orientación. Con esa finalidad, en todos los Departamentos se dedicará el posible sobrante de horas disponibles por el profesorado en periodos lectivos, preferentemente a actividades de refuerzo del alumnado, individualmente o en pequeño grupo, como medida más elemental de atención a la diversidad.Todo ello se concretará mediante instrucciones de la Consejería de Educación.

1.7. La Jefatura de Estudios asignará con carácter prioritario las horas complementarias de cada profesor/a a la finalidad referida en el punto anterior, una vez atendidas las necesidades generales del centro; a tal efecto, la Consejería de Educación dictará las oportunas instrucciones.

1.8. En los IES e IESOs de Extremadura que lo requieran, se implantarán los programas de diversificación curricular dirigidos a favorecer la consecución de la titulación en la ESO del alumnado que cumpla los requisitos establecidos normativamente.

1.9. En Educación Primaria, siempre que la plantilla del Centro lo permita, se dedicará el posible disponible de horas del profesorado, a actividades de refuerzo en las destrezas instrumentales básicas del alumnado que lo necesite. La organización de dichos refuerzos corresponderá al equipo directivo del centro.

1.10. Los centros llevarán a cabo, en virtud de su autonomía pedagógica y organizativa, estrategias flexibles de actuación orientadas a solventar posibles carencias o necesidades del alumnado, durante el horario de obligada permanencia del profesorado.

1.11. Se desarrollará un ambicioso Programa de Refuerzo en materias instrumentales destinado a mejorar las perspectivas escolares del alumnado.

1.12. Se potenciará la cultura emprendedora en el alumnado de todos los niveles educativos a través de un nuevo Programa, «Educando para Emprender». Asimismo, se estudiará la posibilidad de incluir como optativa en Educación Secundaria una materia relacionada con la capacidad emprendedora.

1.13. En consonancia con los resultados del informe PISA 2003, la potenciación del hábito lector y la mejora de la comprensión lectora se hacen imprescindibles para garantizar el éxito educativo. Con este objetivo la Consejería de Educación pondrá en marcha en los Centros Públicos un Plan de Bibliotecas Escolares en Infantil, Primaria y Secundaria.

II. FORTALECIMIENTO DE LOS PILARES DEL MODELO EDUCATIVO EXTREMEÑO

IDIOMAS

2.1. La adquisición de competencias idiomáticas tanto del profesorado como del alumnado se conseguirán mediante la puesta en marcha por parte de la Administración educativa de un Programa que constará de las siguientes medidas:

- Para el alumnado: Intercambios y estancias en el extranjero, proyectos de inmersión lingüística, recursos digitales específicos, intercambios virtuales y auxiliares de conversación.

- Para el profesorado: Dotación de recursos materiales y digitales, materiales didácticos, licencias por estudios, intercambios en el extranjero, cursos monográficos.

2.2. El profesorado de Secciones Bilingües y de Centros que impartan el segundo idioma participará en algunas de las medidas contempladas en el Programa de competencias idiomáticas.

2.3. La Administración educativa aumentará el número de auxiliares de conversación en los centros públicos para mejorar las capacidades educativas del alumnado.

2.4. La Administración educativa reconocerá mediante créditos de formación la participación del profesorado en cursos sobre competencias idiomáticas.

2.5. La Consejería de Educación aumentará la dotación presupuestaria a las secciones y centros bilingües dependientes de ella.

2.6. La Administración Educativa en coordinación con los Centros de Profesores y Recursos organizarán cursos monográficos dirigidos especialmente al profesorado de secciones bilingües y de segundo idioma.

2.7. La Consejería de Educación reforzará las convocatorias sobre intercambios escolares y de ayudas individuales y licencias por estudios, priorizando las solicitudes del profesorado participante en secciones bilingües para formarse en el exterior y mejorar sus competencias idiomáticas.

ACTIVIDADES FORMATIVAS COMPLEMENTARIAS

2.8. La Administración Educativa y las Organizaciones sindicales se comprometen a potenciar las actuaciones de coordinación y lograr la mayor implicación del profesorado en los proyectos de las Actividades Formativas Complementarias de los centros.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

2.9. La Administración Educativa continuará potenciando la utilización de las TIC como instrumento didáctico y de gestión en el aula y en el centro. Por su parte el profesorado se compromete al uso didáctico adecuado de estos recursos tecnológicos.

La Consejería de Educación se compromete, para la implantación real y efectiva de las TIC, a:

- Creación y desarrollo de materiales digitales.
- La Formación en TIC.
- Desarrollo del Portal Educativo Educar.ex que contendrá:
  - Plataforma de Gestión de Centros y Servicios Educativos: Aplicación «web» que permitirá una gestión moderna y ágil de todos los centros educativos respetando su autonomía.
  - Plataforma de Creación y Gestión de Contenidos en el Aula, que permitirá la creación y gestión de contenidos digitales curriculares de modo sencillo y guiado.

La Consejería de Educación consolidará la Coordinación de Nuevas Tecnologías al objeto de dotar de un mejor funcionamiento y organización a nuestra red tecnológica. Se redactará un protocolo de coordinación con los diferentes Administradores Informáticos de los Centros y se potenciará la comunicación con los Coordinadores TIC, GSEEX, etc.

2.10. El profesorado utilizará las TIC como recurso didáctico teniendo en cuenta las siguientes líneas generales:

- Favorecer e impulsar el aprendizaje del alumnado cooperando en la mejora del rendimiento escolar y de la calidad del sistema educativo.
- El profesorado favorecerá estrategias para que el alumnado sea protagonista de su proceso de aprendizaje. Las TIC permitirán una atención individualizada adaptada al ritmo de aprendizaje de cada alumno/a.
- Se propiciará un entorno de aprendizaje cooperativo.
- Las TIC deben facilitar y permitir la comunicación entre todos los miembros de la comunidad educativa y su intervención en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

- El profesorado ha de diseñar elementos de evaluación del uso de estas herramientas, que permitan futuras modificaciones y elaboración de nuevas pautas de actuación a fin de conseguir un mejor aprovechamiento educativo.

2.11. El éxito de un proceso de este tipo depende de la capacidad de involucrar al profesorado, siendo para ello fundamental establecer un marco de actuación que posibilite e incentive el uso de las TIC en el aula, impulsando estrategias de fomento, promoción y formación.

Para tal fin, la Administración Educativa pondrá en marcha las siguientes actuaciones:

a. En los procesos de selección de docentes (concurso-oposición, etc.) se primará el conocimiento y uso de las TIC: conocimiento básico de GNU/LinEx 2006, realización de actividades de aprendizajes mediante herramientas informáticas, creación de unidades didácticas interactivas, siendo necesario acreditar su formación en TIC.

b. Se potenciará una nueva cualificación profesional: Profesor/a con «competencias TIC». Acreditará el conocimiento y uso real de las nuevas tecnologías en el aula, proporcionándole puntos en licencias por estudios y será una condición necesaria para ser Coordinador/a TIC en Centros Educativos.

c. El profesorado podrá computar las horas de formación en NNTT Linex, a efectos de sexenios, al doble de su valor, hasta un máximo de 20 horas.

d. La Administración Educativa-potenciará en los Centros la realización de actividades que promocionen el uso de las TIC tales como:

   - Portal Educativo Web del Centro: Para facilitar esta creación se realizarán cursos específicos para los Administradores informáticos. Por otra parte, los departamentos didácticos deberán publicar en la web del Centro materiales educativos digitales, así como toda la información de interés para el alumnado y las familias sobre sus áreas o materias. Los Centros participarán con otros Centros a través de la Red en actividades conjuntas potenciando no sólo el uso de las TIC sino también el contacto con alumnos/as de otras regiones, países, etc. y propiciando con ello, el uso de idiomas.

- Los Centros potenciarán la realización de jornadas y actividades de promoción mediante foros, videoconferencias con alumnos de otros centros.

e. En los diferentes procedimientos de selección de Centros para diversos proyectos (bilingües, participación en proyectos de innovación...) se considerará el grado de utilización de las TIC en esos proyectos por parte del profesorado del Centro.

III. AUTONOMÍA ORGANIZATIVA Y DE GESTIÓN DE CENTROS

3.1. Los centros que se seleccionen para participar en procesos de evaluación externa, tendrán que llevar a cabo Planes de Mejora derivados de la misma.

3.2. La calidad de la educación exige la participación de los docentes y de la Administración, pero también de la comunidad educativa y el entorno del centro, especialmente de las familias.

La elaboración por los centros de Planes de mejora de la educación precisa de la participación de las familias, colectivos y asociaciones, profesionales de la formación y apoyo e inspección.

3.3. Cada comunidad educativa desarrollará su Plan de Formación en el centro, teniendo en cuenta sus peculiaridades y sus necesidades específicas, prestando especial atención a:

- Atención a la diversidad, acción tutorial, fomento de la convivencia y resolución de conflictos en los centros educativos, integración de las TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje, actualización didáctica y científica, y salud laboral.
- Incremento de las acciones formativas para profesorado de lenguas extranjeras.
- Formación del profesorado de Formación Profesional con el objetivo de que pueda adaptarse al nuevo catálogo de cualificaciones profesionales.
- Formación en aspectos de inteligencia emocional aplicada al trabajo encaminada a alcanzar un buen ambiente de trabajo en los centros. Formación en habilidades sociales, utilización de bibliotecas y fomento de la lectura.
- La administración educativa incentivará y potenciará la participación de todos los docentes en alguna de las actividades previstas en los planes formativos de los centros.

3.4. La Administración educativa, para lograr la eficacia y eficiencia en los distintos servicios de la educación y acercar los mismos a los ciudadanos, se organizará en Distritos educativos, cuya puesta en funcionamiento se hará de forma progresiva.

IV. MEJORA DE LAS CONDICIONES LABORALES DEL PROFESORADO

4.1. Valor social del trabajo docente. La Consejería de Educación continuará realizando actividades de promoción de la labor docente con el fin de difundir su importancia y su autoridad profesional, como forma de reconocimiento explícito. Entre otras actuaciones, la Consejería de Educación realizará una campaña institucional en los medios de comunicación que muestre la aportación de la función docente en la sociedad.

4.2. Reconocimiento de la implicación del profesorado en el cumplimiento del acuerdo a través de mejoras en las condiciones de trabajo:

4.2.1. Establecimiento de compensación económica por:

- Tutorías.
- Coordinación TIC.
- 2º idioma.
- Secciones bilingües.
- Programas de refuerzo educativo.
- Programas de innovación.

Gratificaciones para el profesorado de Primaria y Secundaria que tenga una implicación directa con los pilares del modelo educativo extremeño, tales como idiomas y TIC. De este modo, el profesorado que imparta 2º idioma en el tercer ciclo de primaria, el profesorado de secciones bilingües de Primaria y Secundaria y los coordinadores TIC percibirán 30 euros mensuales.

La acción tutorial en la ESO es clave para la mejora de la convivencia en los centros educativos en la compleja etapa de la adolescencia, por ello esta función será retribuida con un complemento de 40 euros mensuales.

Asimismo, la Administración Educativa se compromete a poner en marcha Programas de Refuerzo Educativo en materias instrumentales para el alumnado de

5º y 6º de Primaria y 1º y 2º de Secundaria, por los que el profesorado percibirá gratificaciones extraordinarias, y Programas de Innovación educativa que conllevarán una gratificación mensual para los docentes que lo desarrollen.

4.2.2. Subida lineal de 150 euros mensuales con carácter progresivo durante tres años, lo que supondrá 600 euros el primer año, 1.200 euros el segundo año y 1.800 euros el tercer año, estando vinculado este incremento a la consecución de los objetivos educativos señalados anteriormente.

4.2.3. Con el objetivo de desarrollar la Ley de Prevención de Riesgos Laborales la Administración Educativa se compromete a trasladar el acuerdo de salud laboral para los empleados públicos al ámbito educativo.

4.2.4. Acuerdo de itinerancias para abordar las distintas problemáticas del personal itinerante. Se mejorarán las condiciones laborales del personal itinerante mediante medidas de reducción del número de itinerancias y la racionalización de los ámbitos.

En el periodo de desarrollo de este acuerdo, teniendo en cuenta la consideración singular de estos puestos de trabajo, se negociarán ayudas para la adquisición y aseguramiento de los vehículos destinados a tal fin.

4.2.5. En el compromiso por la igualdad entre hombres y mujeres la Administración educativa se compromete a armonizar la normativa sobre permisos y licencias para adecuar las medidas del V Convenio Laboral, el Plan Concilia y otras, al ámbito educativo, dentro de las medidas que se acuerden para los empleados públicos de Extremadura.

4.2.6. Acuerdo de Interinidades para la mejora de las condiciones laborales.

4.2.7. Negociación de un modelo de Plantillas para los centros de Infantil, Primaria, Secundaria y Adultos.

4.3. Reducción progresiva y efectiva de jornada lectiva a mayores de 55 años. Para favorecer la distribución de las tareas docentes al profesorado mayor de 55 años, la Consejería de Educación y los representantes sindicales presentes en la Mesa Sectorial negociarán las condiciones y requisitos generales para que los centros, siem-

pre y cuando estén cubiertas las necesidades de atención al alumnado, las del servicio público docente, y sin aumentar la carga lectiva del resto de la plantilla, puedan asignar al profesorado mayor de 55 años un horario que permita incluir en su dedicación docente las actividades semanales que se relacionan a continuación:

- Colaboración en actividades de Biblioteca del centro.
- Propuestas de innovación didáctica y colaboración en proyectos de innovación.
- Apoyo a las tareas del Equipo Directivo del centro.
- Cualquier otra actividad necesaria para la consecución de los objetivos del centro acordados con el profesorado.

V. MODERNIZACIÓN DE LAS AULAS DEL SIGLO XXI

5.1. La Administración se compromete a continuar en la línea de mejora de infraestructuras educativas tanto de Primaria como de Secundaria (reagrupamiento y construcción de Centros en función del crecimiento demográfico y de la creación de nuevos núcleos poblacionales). Se prestará especial atención a las infraestructuras de los Centros Rurales Agrupados.

5.2. Se establece el compromiso de iniciar el debate-reflexión de infantil y primaria durante el año 2006, adoptando, una vez concluido el análisis del mismo, aquellas medidas que mejoren estos niveles educativos, y que no hayan sido incluidas en el presente Acuerdo.

5.3. La importante apuesta de la sociedad extremeña por entrar de lleno en la sociedad del conocimiento ha tenido una traslación a las aulas de secundaria extremeñas, disponiendo de un ordenador por cada dos alumnos con conexión a banda ancha. Se trata ahora de dotar a los Centros de Primaria de una Pizarra Digital Interactiva.

5.4. La Administración Educativa llevará a cabo en el año 2006 un Plan de Mejora de las Infraestructuras Educativas con más de 300 actuaciones en centros de Infantil y Primaria.

5.5. La puesta en marcha de una Plataforma Integral de Centros que permita adaptar la gestión y administración de los centros y servicios educativos a las necesidades de la sociedad actual, favoreciendo la comunicación del centro con las familias.

VI. MEDIDAS PARA LA CONVIVENCIA

6.1. Se llevará a cabo en el curso 2005/06 una campaña contra el acoso escolar en el que participará toda la comunidad educativa tratando de entender los conflictos, aprender a afrontarlos y a resolverlos civilizadamente.

6.2. Los centros recibirán apoyo para la elaboración de un Plan de mejora de la Convivencia, fomentando estrategias que permitan la participación, la concienciación y la responsabilidad de la Comunidad educativa.

6.3. Se impulsarán Planes de formación orientados a la convivencia.

6.4. La Administración educativa elaborará una carta de convivencia que recoja los valores fundamentales y que sea operativa para funcionar en el ámbito escolar.

6.5. Se establecerá un protocolo de actuación rápida en casos de conflictos.

VII. EL APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA

7.1. Se incrementarán los Programas de Garantía Social para favorecer por una parte la consecución del Graduado en Secundaria Obligatoria, y por otra parte, el tránsito al mercado laboral del alumnado que no haya conseguido la titulación.

7.2. Se potenciará la Educación Secundaria para personas adultas incrementando los módulos III y IV.

7.3. Se incrementará y diversificará la oferta de educación permanente y formación profesional de forma que pueda llegarse al mayor número de personas en condiciones de calidad, adecuando la oferta formativa a las necesidades del entorno productivo, facilitando con ello la inserción laboral.

7.4. Se impulsará la Formación Profesional *on line* y a distancia, estableciendo una oferta más amplia en esta modalidad de enseñanza.

DESARROLLO DEL ACUERDO

Para la interpretación del presente Acuerdo y para el impulso y el control de las actuaciones de él derivadas, se crea una Comisión de Seguimiento, que conocerá el estado de desarrollo de las medidas contempladas. A tales efectos, la Comisión elaborará indicadores de evaluación para la consecución de cada una de las medidas adoptadas en el presente Acuerdo. Si alguna de dichas medidas, basándose en los indicadores establecidos, no alcanzase los objetivos previstos sería objeto de revisión y modificación, en su caso.

Mérida, 31 de marzo de 2006

Anexo IV

PACTO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN (FRUSTADO)

Los derechos y libertades que amparan la educación, reconocidos y garantizados por la Constitución, han sido objeto de aplicación y desarrollo por diversas leyes orgánicas que, con independencia de su valoración y contenido, no han podido asegurar su continuidad como consecuencia de los legítimos cambios de gobierno. Sin embargo, la educación es una tarea que exige un clima de seguridad y confianza, amplios plazos para la realización de las reformas y una gran estabilidad en el sistema educativo.

La inestabilidad legislativa en que se encuentra la educación preocupa a las organizaciones sociales que suscriben el presente acuerdo. No es posible abordar con garantía de éxito los grandes retos a los que se enfrenta nuestro sistema educativo si las fuerzas políticas no consideran la educación como un asunto de Estado y si las leyes orgánicas de educación no son consensuadas por los principales grupos parlamentarios.

Las organizaciones firmantes, deseosas de evitar que la educación quede sometida al continuo vaivén de la coyuntura política, han considerado necesario un pacto social por la educación, un pacto que, promovido por la comunidad educativa, debe ser considerado como un paso más hacia lo que sin duda es absolutamente preciso: una política de Estado en educación. Es preciso, pues, un pacto político que consensúe las leyes de educación, traiga la paz a nuestros centros, responda a los retos de calidad y equidad que el sistema educativo tiene planteados, permita la convergencia real de nuestro sistema educativo con los países más desarrollados de la Unión

(*) El pequeño preámbulo que antecede al pacto no fue debatido ni en consecuencia aprobado por las organizaciones educativas impulsoras del mismo. Hubo un primer borrador, seguido de un segundo, siendo el que ahora aparece una fusión de ambos que esperaba obtener el consentimiento de todos los grupos, pero la ruptura de las negociaciones por los representantes nacionales de las organizaciones de padres y madres de alumnos impidió su discusión y eventual aprobación. Se inserta ahora porque da una idea aproximada del espíritu que subyace en los acuerdos que se exponen a continuación.

Europea y garantice el cumplimiento de los objetivos y propuestas formulados por la Agenda de Lisboa para el año 2010.

Esta es la razón por la que hemos abordado algunos de los problemas más acuciantes de nuestro sistema educativo, llevados del propósito de establecer un consenso social que facilite el imprescindible consenso político sobre la educación, con la determinación de transformar un proceso histórico de enfrentamiento social y político en un proyecto de cooperación del que existen fecundos ejemplos en otros países de Europa.

Las diferentes organizaciones que suscriben este acuerdo son conscientes de que existen distintas maneras de considerar la educación, fruto del pluralismo social y político de nuestra sociedad, pero, por ello mismo, consideran necesario hacer un esfuerzo conjunto para establecer un amplio consenso sobre cuestiones medulares de la educación que exigen por parte de la comunidad educativa, de la sociedad y de los diferentes gobiernos un tratamiento homogéneo que haga posible una mejora continua de la calidad de la educación conciliable con los principios de equidad social y de libertad.

El consenso de las organizaciones sociales, es, sin embargo, insuficiente para alcanzar los fines que la Constitución asigna a la educación. Por ello, este pacto social es un llamamiento a los partidos con representación en las Cortes -muy particularmente a los mayoritarios- para que formalicen un pacto político, consensúen la futura ley de educación y aseguren por un largo plazo la estabilidad del sistema educativo.

Somos conscientes de que los representantes de la soberanía popular son sensibles a la demanda social de un pacto por la educación. Con la firma de este documento manifestamos y hacemos público que ese acuerdo ha sido posible entre las organizaciones sociales que suscriben el presente documento[5].

1. Un sistema educativo vertebrado en un Estado autonómico

Culminado el proceso de traspaso de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas, el ejercicio de la competencia, tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas, debe ser objeto de una política conjunta de coordinación, cooperación, solidaridad y supervisión reforzando los mecanismos institucionales

(5) El acuerdo, del que se retiraron CEAPA y CONCAPA, obtuvo el visto bueno de ANPE, CANAE, CCOO, CSI-CSIF, Educación y Gestión, FERE, FSIE, FETE-UGT Y USO.

existentes al respecto. La integración política y social en un Estado descentralizado exige que las competencias no sean consideradas como compartimentos estancos. La competencia del Estado de dictar normas básicas sobre el sistema educativo y las competencias de las Comunidades Autónomas, de gestión del sistema educativo y de desarrollo de las normas básicas, deben ajustarse a los citados principios con objeto de promover una educación de calidad para todos, comprometiéndose a alcanzar un nivel básico en las prestaciones de la educación que conlleve la adquisición de unas competencias también básicas para todo el alumnado.

La impartición de un nivel básico y común de educación en las Comunidades Autónomas es requisito esencial para garantizar la libre movilidad de alumnos, familias y profesores, la cohesión social y territorial del Estado, la equidad social y la consiguiente erradicación de las actuales desigualdades educativas de carácter regional y nacional.

En la vertebración del sistema educativo debe jugar un papel fundamental la política curricular referente a las enseñanzas mínimas o comunes. Aunque al Estado le corresponde el diseño de los contenidos básicos de la enseñanza y a las Comunidades Autónomas su desarrollo y aplicación, ambas competencias deben basarse en el reconocimiento mutuo de las responsabilidades que comparten y en la transacción recíproca de los aspectos controvertidos. En consecuencia, debe revisarse la política seguida hasta el momento de incrementar unilateralmente los contenidos básicos en cada reforma escolar que se inicia, procediéndose de modo conjunto, Estado y Comunidades, a una rigurosa selección de contenidos básicos -conocimientos y habilidades- y a su correspondiente secuenciación.

Asimismo, es fundamental para la vertebración del sistema educativo que su estructura básica no sea objeto de continuas reformas, debiendo garantizarse por los poderes públicos la permanencia y perdurabilidad de la estructura básica del sistema educativo de modo que sirva para el efectivo cumplimiento de los grandes objetivos que deben orientar la educación en los próximos años.

En todo caso, la educación en el Estado de las Autonomías no puede basarse en la desigual calidad de la prestación de este servicio educativo, en el que debe garantizarse una igualdad básica para todos. La efectiva prestación de unos contenidos básicos acordes con la equidad social significa que debe hacerse un esfuerzo conjunto que garantice una educación de calidad igual para todos los ciudadanos con independencia del lugar de residencia. Alcanzado ese nivel, nada impide que cada Comunidad Autónoma pueda perseguir, en su política de prioridades, mejores resultados para sus escolares.

2. Una financiación del sistema educativo que garantice la equidad y la estabilidad

Los últimos datos oficiales, así como los suministrados por diversas organizaciones internacionales, han puesto de relieve que el sistema educativo no mejora la calidad que imparte debido, entre otras causas, a que la participación del gasto público en el Producto Interior Bruto (PIB) ha disminuido, encontrándose sensiblemente lejos de la media de la Unión Europea, siendo especialmente alarmante que el gasto por alumno, uno de los indicadores que miden específicamente el esfuerzo real en educación, se encuentre entre los últimos puestos de los quince países que componían la Unión antes de la reciente ampliación. Incrementar la inversión pública, tanto el gasto público total como el gasto por alumno, debe ser de la máxima prioridad para el Gobierno y para las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, no se trata sólo de invertir más en educación sino también de invertir mejor y, sobre todo, de rendir cuenta de ese esfuerzo financiero. Para ello es preciso que existan mecanismos de evaluación de los resultados logrados en todas las Comunidades Autónomas, verificando de ese modo la buena o mala gestión de la educación. El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación del Sistema Educativo podría ser el medio adecuado, siempre que dejara de ser un organismo dependiente jerárquicamente del Ministerio de Educación y Ciencia y se convirtiera en una Agencia técnica, especializada e independiente, sometida ella misma a la rendición de cuentas ante el Senado como cámara territorial de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, los recientes estudios empíricos realizados en España por diversas fundaciones y distintos autores, revelan que la desigualdad territorial en educación no disminuye, a pesar del esfuerzo financiero de muchas Comunidades Autónomas. Es preciso que las Comunidades Autónomas adopten un política compensatoria dentro de su propio territorio para erradicar la desigualdad entre las diferentes provincias que la integran, pero también que el Estado, garante en el ámbito supracomunitario del principio de solidaridad y de la igualdad básica en educación, asuma un plan nacional de compensación de las desigualdades intercomunitarias, estableciendo convenios específicos con las Comunidades Autónomas para su ejecución, a fin de que, como ha señalado el Consejo Escolar del Estado en diversos informe, se corrijan «las profundas e históricas diferencias que en el acceso a la educación presentan los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas».

Finalmente, ante la inminencia de una nueva reforma educativa, es preciso que la nueva ley de educación, consensuada entre todas las fuerzas políticas, venga acompañada

de una ley de financiación que dé garantías sólidas a la reforma y a la estabilidad futura del sistema educativo. Debería bastar la experiencia de los últimos treinta años en que las reformas por falta de financiación no han alcanzado los objetivos formulados; por todo ello debería incorporarse a nuestra cultura común, de una vez para siempre, que las reformas sin recursos no son viables en la práctica. Una ley de financiación por la que el Gobierno del Estado y las Comunidades Autónomas aseguren la necesaria inversión pública en la educación es totalmente necesaria si no se quiere incurrir en los errores de las leyes orgánicas de educación promulgadas durante la Restauración democrática; dicha ley implica un acuerdo político, adoptado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera que garantice el uso de los fondos transferidos a este fin.

En consecuencia, solicitamos del Gobierno y de las Comunidades Autónomas que en el plazo de cuatro años realicen un esfuerzo inversor de manera que en ese plazo el gasto público en educación alcance al menos el promedio de la Unión Europea, esto es, el 6º en términos de porcentaje del PIB.

3. Derecho a la educación y libertad de elección de centro

El derecho a la educación es consecuencia del principio de igualdad y la libertad de elección de centro una de las formas en que se ejerce la libertad de enseñanza. Ambos principios están reconocidos en el artículo 27.1 de la Constitución, pero esos principios no pueden ser aplicados con carácter absoluto; es necesario conciliar los derechos de libertad y los derechos de igualdad tanto en la política educativa como en la práctica de la educación.

La conciliación de ambos derechos converge en la consideración de la educación como un servicio público y social. Para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la educación es necesario que la educación sea un servicio público, un servicio en el que prime el interés general de todos los ciudadanos -que todos accedan igualmente a la educación-; para que todos puedan ejercer el derecho a la libertad de elección de centro docente es necesario que la educación sea un servicio social -al que concurran la iniciativa pública y la iniciativa privada ofreciendo su proyecto educativo a quienes lo deseen.

La garantía de estos dos principios debe articularse a través de la programación general de la enseñanza, a la que hace referencia el artículo 27.4 de la Constitución, lo que exige la efectiva participación de todos los sectores afectados. Es dentro de este marco de referencia donde deben de afrontarse cuestiones como las siguientes:

a) La inmigración. Los inmigrantes tienen los mismos derechos y obligaciones que los españoles. En el ámbito de la educación la Constitución española reconoce a todos el derecho a la educación. El derecho a la educación es, por tanto, un derecho universal; también de los inmigrantes. Estos no son alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, como a veces se dice, sino personas que están inmersas en un proceso de integración social y cultural que la institución escolar puede contribuir a su realización o, por el contrario, a dificultarlo.

Tanto las escuelas públicas como las escuelas concertadas, ambas sostenidas con fondos públicos, deben asumir el compromiso de la integración social y educativa de los inmigrantes y aplicar los mismos criterios de admisión. Sin embargo, no se trata de repartir los inmigrantes por los centros sostenidos con fondos públicos: la inmigración no es hoy un fenómeno coyuntural, sino estructural. Se trata de integrar a los inmigrantes en la escuela, sea pública o concertada. Pero tampoco es admisible una concentración como la que se está produciendo en determinados centros -recientes estudios demuestran que cuando más de un tercio de los alumnos son inmigrantes las dificultades escolares crecen de modo exponencial-. Se considera que para contrarrestar esta situación son necesarias tres condiciones: la primera es que ningún centro sostenido con fondos públicos, sea de carácter público o concertado, esté obligado a escolarizar inmigrantes por encima de un tercio de la totalidad de los puestos escolares ofrecidos, salvo que con esta medida quedara afectado el derecho a la educación, en cuyo caso las Administraciones públicas adoptarán las medidas extraordinarias de carácter educativo y social que sean necesarias para atender esa demanda extraordinaria; la segunda es la necesidad de aplicar los mismos criterios de admisión del alumnado y la tercera la realización de una programación que evite y prevenga, en todo caso, la segregación y la exclusión. En consecuencia, el criterio básico para realizar esa integración escolar debe conjugar la libertad de elección de centro con la equidad social.

b) La admisión de alumnos. Los procedimientos que se han venido aplicando desde 1985 deben ser revisados y actualizados, a fin de evitar las irregularidades que se producen con frecuencia presentando determinados documentos acreditativos de tal o cual condición exigida por las normas actuales de admisión. El criterio fundamental para esa revisión debe ser la conciliación de la libertad con la equidad, de modo que se respete al máximo el deseo de los padres para la admisión de sus hijos en los centros, pero también evitando toda posibilidad de selección del alumnado por razones académicas, étnicas o sociales. Dentro de dicho marco, los criterios prioritarios

para la admisión de alumnos deben ser, por este orden, hermanos en el centro, proximidad y renta, siempre que estos criterios sean baremados de un modo ponderado y equilibrado.

A tal efecto, las Administraciones educativas tendrán la potestad de reservar en cada curso un determinado número de plazas para los alumnos con dificultades de escolarización en todos los centros sostenidos con fondos públicos, no superior al 10% de la capacidad autorizada de las respectivas unidades, hasta la publicación de las listas definitivas de alumnos admitidos. De esta reserva quedarán exentos aquellos centros que hubieran escolarizado inmigrantes hasta un tercio de los puestos escolares ofrecidos.

La reserva señalada anteriormente que no se hubiera consumido, sólo podrá mantenerse en las unidades de los cursos de acceso a la enseñanza pública o concertada en 1º del segundo ciclo de la educación infantil o, en su defecto, en 1º de educación primaria, y en 1º de la educación secundaria obligatoria, mediante resolución motivada que acredite la existencia de una demanda en el proceso extraordinario de admisión de alumnos con dificultades de escolarización. La determinación de plazas de reserva por parte de las Administraciones tendrá en cuenta las circunstancias sociales, demográficas y de otra índole que concurran en la zona en que se ubique el centro correspondiente.

Los centros sostenidos con fondos públicos que escolaricen alumnos inmigrantes con necesidades educativas especiales, o procedentes de minorías étnicas o culturales, recibirán los recursos humanos y materiales precisos para hacer frente a sus responsabilidades. En todo caso, el alumnado deberá aceptar el proyecto educativo del centro.

Tanto los criterios de admisión como el procedimiento, a fin de asegurar la igualdad en su aplicación, deberá ser objeto de una norma básica.

c) La Comisión de Garantías de Admisión. Las Administraciones educativas constituirán comisiones de garantías de admisión que supervisen y colaboren en el proceso de admisión de alumnos.

La Comisión de Garantías de Admisión estará integrada por la Administración educativa, la Administración local y por representantes de los padres, de los profesores y de los centros. En cada uno de los sectores indicados habrá un representante de los centros públicos y otro de los centros privados concertados.

La Comisión de Garantías de Admisión recibirá de los centros la relación de vacantes existentes en los mismos, copia de las solicitudes de admisión y la relación de alumnos admitidos y excluidos; verificará que cada solicitante presente sólo una petición

de admisión; organizará el proceso de escolarización de alumnos en los centros de segunda o ulterior opción y resolverá las reclamaciones que los interesados presenten contra las decisiones de admisión de los centros públicos y de los titulares de los centros concertados.

En el proceso extraordinario, la Comisión garantizará la escolarización de los alumnos. A tal efecto, la Comisión informará a las familias sobre las plazas disponibles y características de los centros a los que dichas plazas corresponden. Una vez realizada la elección por la familia, se presentará la solicitud ante la Comisión que remitirá copia de la misma al centro elegido.

4. Una doble red de centros de carácter complementario.

El artículo 27 de la Constitución española reconoce, de una parte, el derecho de todas las personas a la educación y, de otra, la libertad de creación de centros docentes, especificando que para garantizar el expresado derecho los poderes públicos procederían a una programación general de la enseñanza y a la creación de centros docentes. Queda de este modo reconocida la existencia de una doble red de centros en nuestro sistema educativo, pública y privada.

En desarrollo del artículo 27 de la Constitución, la LODE y las leyes orgánicas posteriores, para garantizar el derecho a la educación y la posibilidad de escoger centro docente, establecieron la financiación de los centros privados, dando preferencia a los que satisficieran necesidades de escolarización, atendieran a poblaciones escolares en condiciones socioeconómicas desfavorables o realizaran experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo. Es decir, que asumieran la función social de la educación en los niveles básicos, obligatorios y gratuitos.

La Constitución y las leyes orgánicas posteriores respaldan, pues, la existencia de una red de centros que coadyuve a la efectiva prestación de un servicio público y social. Se trata de un modelo beligerante contra las desigualdades sociales que tienden a reproducirse en el sistema escolar, un modelo basado en una dualidad de centros que no deben enfrentarse sino complementarse para cumplir esta triple función: impartir una educación básica de calidad para todos, hacerlo en condiciones de igualdad y cumplir de modo efectivo la gratuidad del puesto escolar. Se trata de que tanto la enseñanza de titularidad pública como la privada de centros concertados asuman su compromiso social con la educación. Ambas redes deben cooperar a la consecución del bien común de la educación en el marco de la programación general de la

enseñanza y de una consecuente escolarización sin exclusión social, debiendo ser equiparadas tanto en los derechos como en los deberes y respetando en ambos casos su singularidad.

Para ello, todos los centros sostenidos con fondos públicos deberán:

a) Asumir la responsabilidad de escolarizar al alumnado con dificultades de aprendizaje de modo equitativo en relación con su cuota de oferta escolar.
b) Ofrecer un conjunto de servicios complementarios básicos a fin de atender las nuevas necesidades de la sociedad actual.
c) Recibir los suficientes recursos humanos y materiales a fin de evitar los problemas que presenta la actual concentración de alumnos en determinados centros.
d) Ofrecer una enseñanza de calidad compatible con los principios de libertad e igualdad que garantice la cohesión social.
e) Asegurar la gratuidad del puesto escolar mediante la actualización de las asignaciones presupuestarias, tanto de los gastos de funcionamiento de los centros públicos como de los módulos de conciertos en los privados.
f) Someterse a la supervisión administrativa y al control social de la comunidad escolar a través del consejo escolar de centro.

5. Atención a la diversidad

La educación básica debe tener un tronco común igual para todos y, en función de la edad, ofrecer opciones que atiendan la diversidad de motivaciones, talentos, capacidades, etc., al objeto de poder satisfacer los intereses y las necesidades del alumnado de modo flexible y permeable. Esas opciones deben someterse a los siguientes principios:

a) igualdad de oportunidades para todos.
b) libre elección de los alumnos, debidamente orientados.
c) flexibilidad de las diferentes opciones, de modo que permitan las rectificaciones que procedan y que el mayor número de alumnos pueda obtener el título de graduado.
d) máxima calidad posible: la atención a la diversidad no está reñida con la excelencia.

Las estrategias educativas para atender a la diversidad en la educación básica deben aunar los esfuerzos de la educación formal y de la educación informal, promoviendo el esfuerzo conjunto de alumnos, padres, centros, profesores y administraciones:

a) El alumnado es el principal protagonista de la educación. Debe insistirse en que él es el sujeto activo de su propio aprendizaje y de su educación. Debe hacerse también un esfuerzo de todos los que intervienen en la educación para recuperar al alumnado que presente tempranamente síntomas de retraso o fracaso escolares. Finalmente, se debe fomentar y facilitar la participación y el asociacionismo estudiantil en el centro y en la sociedad.

b) La familia debe implicarse no solo en la educación infantil, sino también en la primaria y en la secundaria, creándose dinámicas que favorezcan la transformación de la escuela en una auténtica comunidad educativa. Padres y madres deben ser corresponsables de la educación escolar de sus hijos, inculcándoles el valor de la educación y estimulando en ellos la formación de hábitos de trabajo. Se debería impulsar en este sentido la escuela de padres y madres con hijos en edad escolar, así como fomentar la participación de los padres en el consejo escolar de centro.

c) Los centros deben tener mayor autonomía pedagógica y organizativa para adoptar un plan propio de atención a la diversidad, especialmente en lo que respecta a la organización de las diferentes posibilidades de atender a la diversidad, adoptando con flexibilidad las materias optativas que, reguladas por los poderes públicos para todos los centros, se establezcan en los últimos cursos de la educación secundaria obligatoria para promover los diversos intereses de los escolares, dotándoles de los recursos y medios necesarios para ello.

d) La formación inicial y permanente del profesorado y de los demás profesionales de la educación debería incluir la preparación adecuada para atender la diversidad.

e) Los medios de comunicación deben coadyuvar a este esfuerzo conjunto de la educación formal y la educación informal. La incidencia de la televisión en la cultura escolar debe ser objeto de especial atención por los poderes públicos y por los propios medios de comunicación.

f) Los poderes públicos, como responsables y garantes de la educación escolar ante la sociedad, deben promover un acuerdo político y social amplio, apoyar estas estrategias y aportar los medios necesarios para una educación de calidad para todos.

6. Fracaso y abandono escolares

El fracaso escolar debe ser objeto de una detección temprana y de un tratamiento desde los comienzos de la educación infantil, nivel que necesita una mayor atención de los poderes públicos y de la comunidad escolar.

La educación infantil, como etapa previa de carácter educativo, es el medio idóneo para prevenir los efectos que tienen en la escuela las desigualdades de origen familiar, social o étnico. La educación primaria es el nivel adecuado para comenzar a corregir los problemas de aprendizaje que, de no atenderse en este nivel, se incrementarán en los años sucesivos. Para ello se proponen las siguientes medidas para ambos niveles:

a) mayor coordinación entre los centros de infantil y primaria públicos con los de secundaria.

b) extensión de los servicios de orientación escolar a los centros de educación infantil y primaria o incrementar su dotación.

c) medidas específicas para facilitar la transición de los centros de infantil y primaria a los de secundaria, como consecuencia del paso de los alumnos a un modelo más conceptual y académico, así como a centros de mayores dimensiones y con una pluralidad de profesores.

d) medidas para mejorar el bachillerato actual que con dos cursos de duración no puede realizar plenamente sus fines ni como etapa preparatoria para la universidad y la formación profesional superior ni como etapa terminal.

Los alumnos que abandonan hoy el sistema escolar en la edad de la escolarización obligatoria no están suficientemente atendidos. Se deberían organizar programas específicos de iniciación profesional con el doble objetivo de dar a estos alumnos una cualificación profesional de primer nivel y facilitarles el logro del título de Graduado, de tal modo que puedan en su momento incorporarse a la formación profesional o continuar en el sistema académico. En estos programas se debería solicitar la colaboración de los ayuntamientos y de otras administraciones, de manera que los centros docentes pudieran destinar parte del horario escolar a actividades externas al centro en talleres orientados a la inserción laboral.

7. El profesorado y otros educadores

Los profesionales de la enseñanza son uno de los elementos clave para conseguir una educación de calidad.

Ante un nuevo cambio educativo es imprescindible lograr la participación activa del profesorado y de los profesionales implicados en la tarea educativa; de ahí que sea imprescindible reconocer la importancia de su labor y contribuir a su reconocimiento social y a su motivación mediante el establecimiento de medidas concretas de incentivación de la función docente y de su valoración social.

Entre estas medidas están sin duda:

a) la negociación y entrada en vigor de un estatuto de la función pública docente

b) la creación de un marco estable de negociación en el ámbito de la enseñanza privada concertada a través de una mesa tripartita.

Los poderes públicos deberán proporcionar a los profesionales de la educación los medios necesarios para la realización de su labor, especialmente en la etapa de mayor dificultad que es la educación secundaria obligatoria, así como impulsar una mayor retribución en todos los niveles. La sociedad debería otorgar a los profesionales de la educación un mayor reconocimiento y una valoración positiva de su trabajo. Por otra parte, debe realizarse a plazo fijo la homologación de la cuantía de las retribuciones del profesorado de los centros privados concertados con la de los centros públicos, así como de la jornada lectiva y de los equipos docentes.

8. Actividades y servicios complementarios

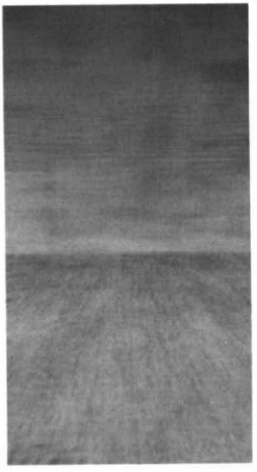
La educación no acaba en la prestación regular de la instrucción ni de la formación. Las necesidades de una sociedad en constante transformación exigen que la escuela atienda a esas necesidades, en sí mismas educativas, no sólo con los tradicionales servicios de comedor y transporte escolares, sino también con actividades y servicios en relación con el entorno del centro, medios audiovisuales, acceso a bibliotecas, etc. En este sentido se deberían definir, en el correspondiente ámbito de la Administración educativa o de la negociación colectiva, los nuevos perfiles profesionales que esos servicios necesitan, reforzar la autonomía del centro docente, implicar a los ayuntamientos y

otras entidades, y regular estas actividades y servicios para todos los alumnos de los centros sostenidos con fondos públicos.

9. Las religiones en la enseñanza

Dado que la regulación de esta materia ha sido objeto de diversos acuerdos entre el Estado y las distintas confesiones religiosas, y dado el carácter polémico que hasta el momento ha presentado la enseñanza de las religiones, se considera preciso que tanto las autoridades estatales como las religiosas negocien entre sí y acuerden una fórmula que atienda el derecho y la demanda de los padres a este respecto, conciliando concepciones e intereses contrapuestos.

Madrid, marzo de 2005



Investigaciones y estudios

Satisfacción laboral de los profesores de Educación Infantil, Primaria y Secundaria. Un estudio de ámbito nacional

Daniel Anaya Nieto
danaya@edu.uned.es
José Manuel Suárez Riveiro
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Resumen

La investigación ha estado dirigida a evaluar la satisfacción laboral de los profesores españoles de educación infantil, primaria y secundaria. Se ha centrado el interés en aportar datos que sirvan para que los responsables oportunos adopten, si resultara pertinente, medidas eficaces en pro de su mejora. La investigación, que contó con una muestra de 2.562 profesores distribuidos por toda la geografía nacional, se centró, en un primer paso, en la obtención de un modelo de satisfacción laboral subyacente al profesorado a partir de la importancia que los profesores otorgaron a 44 aspectos relacionados con su trabajo, y seleccionados sobre la base de trabajos previos como componentes del constructo. Los anteriores resultados y los posteriores trabajos de factorización dieron lugar a un modelo que constaba de 32 facetas de satisfacción laboral (nivel I o inferior), organizadas en torno a cinco dimensiones (nivel II o intermedio), y que se aglutinan, finalmente, en un nivel de satisfacción laboral global o de constructo (nivel III o superior). Este modelo fundamenta la Escala de Satisfacción Laboral-Versión para Profesores (ESL-VP), que evalúa la satisfacción laboral para los tres niveles anteriormente citados a partir del grado en el que el sujeto considera que en su actual trabajo como profesor se dan los hechos referidos en las 32 facetas que lo componen. La Escala cuenta con datos que soportan una adecuada validez tanto de constructo, como convergente y discriminante, y presentan una buena consistencia interna. Los resultados obtenidos con la ESL-VP indican en nuestro profesorado una satisfacción laboral global media-alta, pero con fuertes discrepancias en cuanto a la dimensión y la faceta.

Palabras clave: satisfacción laboral, profesores, evaluación, instrumentos de medida, validación, profesión docente.

Abstract: *Job Satisfaction of Spanish Teachers in Preschool, Primary and Secondary Education Levels. A Study within the National Scope*

This study has been directed at assessing job satisfaction in preschool, primary and secondary school teachers. The focus of interest was to make a contribution of useful information so that pertinent people in charge would adopt, if relevant, efficient measures in order to improve it. Having a sample of 2,562 teachers distributed all over the national geography, the research firstly focused on obtaining a job satisfaction model underlying the teaching staff, starting from the importance given by teachers to 44 job facets and selected, on the basis of previous studies, as construct´s components. These results and the subsequent factor analyses gave rise to a 32 job satisfaction facet model (level I or lower) organized around five dimensions (level II or medium), that converge, finally, in a global job satisfaction level or of construct (level III or higher). This model establishes the Job Satisfaction Scale - Teacher's Form *(Escala de Satisfacción Laboral-Versión para Profesores, ESL-VP),* that assesses job satisfaction at the three above-mentioned levels, considering the degree at which the subject reckons that in his present teaching job the facts listed in the 32 facets that make it up actually take place. The Scale counts on data supporting an appropriate construct, convergent, and discriminating validity, as well as presenting a good internal consistency. Results obtained from *ESL-VP* regarding our teaching staff indicate a medium-high global job satisfaction, but strong discrepancies exist at dimension and facet levels.

Key Words: job satisfaction, teachers, assessment, measurement instruments, validation, teaching profession.

Evolución de la educación universitaria en España: diferentes perspectivas y principales tendencias (1991-2005)

Miguel Angoitia Grijalba
Universidad Autónoma de Madrid
miguel.angoitia@uam.es

Marta Rahona López
Universidad Complutense de Madrid

Resumen

En este artículo se analiza, de forma pormenorizada, la evolución y las principales tendencias de la demanda de educación universitaria en España en los últimos 15 años (1991-2005). Para ello, se adoptan distintas perspectivas de carácter complementario sobre la materia, como son las ramas de estudio cursadas por los estudiantes, la titularidad del centro y el género y la edad del alumnado.

A partir del análisis anterior, este trabajo pone de manifiesto las características que han acompañado a la expansión del sistema universitario español, desde el punto de vista de la demanda. Entre otras, destacan las siguientes: una reducción del número de matriculados (que se estima en casi 150.000 alumnos menos desde el curso académico 1999-00), motivada por la evolución de la demografía española; el acusado crecimiento de la matrícula en Enseñanzas Técnicas (26,4% del total), aunque la mayoría de los alumnos se sigue concentrando en las titulaciones Sociales y Jurídicas (49,7%); la expansión de las Universidades privadas, que absorben el 9,2% de la demanda; la consolidación del colectivo femenino como agente protagonista dentro del alumnado universitario (representando el 54% de la matrícula en 2005), aunque persiste cierta asimetría en función de la rama de enseñanza cursada; y, por último, la creciente participación de estudiantes no convencionales en la educación universitaria, que ya alcanzan el 35,5% del total de matriculados. Todos estos rasgos deben llevar a una serena reflexión, a la vez que plantean nuevos retos que habrá de afrontar la Universidad española de cara a un futuro cada vez más próximo.

Palabras clave: demanda educación universitaria, graduados, España.

Abstract: *Evolution of Higher Education in Spain: Different Perspectives and Main Trends (1991-2005)*

This article offers a brief analysis of the evolution and the main trends related to the demand for Higher Education in Spain over the last 15 years (1991-2005). A number of different complementary perspectives on this issue are adopted for that purpose, such as features of the areas of study pursued by students, distribution of students between public and private universities, gender and age of students. Based on the previous analysis, this paper provides evidence of the main characteristics that have gone hand in hand with the expansion of the Spanish university system, as far as demand is concerned. Among others, the following characteristics are observed: the reduction in the number of enrolled students (the estimated figure is almost 150,000 students less since the 1999-00 academic year) as a result of the evolution of demography in Spain; the notable increase in the number of students in Technical Studies (26,4%), although most of them are studying Social Sciences and Law degrees (49,7%); the expansion of private universities, representing 9,2% of the demand; the primacy of women as the main component of university population (54% of enrolments in 2005), though certain disparity is still observed according to the area of study chosen; and finally, the growing participation of non-conventional students in Higher Education (35,5% of enrolments). These traits should originate a calm reflection, but they also unveil new challenges that the Higher Education system in Spain is likely to face in the short and medium term.

Key Words: demand for Higher Education, graduates, Spain.

Educación y desarrollo: ¿capital humano o capital social?

Diego Azqueta Oyarzun
Guillermina Gavaldón Hernández
guillermina.gavaldon@uam.es
Leonor Margalef García
Universidad de Alcalá

Resumen

La contribución de la educación al proceso de desarrollo ha sido objeto de controversia. Los estudios que han tratado de establecer una relación causal entre las inversiones en el sistema educativo y el desempeño económico de los distintos países se han basado en la *contabilidad del crecimiento:* es decir, en la estimación del peso de un indicador educativo en la función de producción agregada de la economía. La evidencia empírica no es concluyente: si bien las primeras estimaciones mostraban una correlación positiva y relevante entre ambas variables, esta conclusión ha sido recientemente cuestionada, sobre todo en el ámbito de algunos países subdesarrollados. En ambos casos, sin embargo, la vía a través de la que se ha medido esta contribución ha sido la de analizar su papel elevando la productividad del factor trabajo: es decir, su contribución a la formación de *capital humano.* Probablemente esto sea indebidamente restrictivo. El propósito de estas líneas es el de introducir un segundo canal a través del cual la educación puede contribuir al desarrollo: su papel en la formación y fortalecimiento del *capital social.* En efecto, el capital social no sólo reduce los costes de transacción asociados a las distintas relaciones económicas y permite gestionar situaciones de pobreza impidiendo que deriven hacia la marginación y la exclusión social, sino que eleva la rentabilidad de las inversiones públicas. Ahora bien, en este segundo caso, es importante analizar el tipo de educación, tanto desde el punto de vista institucional como de currículo, más apropiada para lograr este objetivo.

Palabras clave: economía de la educación, capital humano, capital social, contabilidad del crecimiento.

Abstract: *Education and Economic Development: Human or Social Capital?*

The contribution of education to the process of economic development has become a controversial area. *Growth accounting* provides a suitable framework when trying to establish a casual relationship between investment in the education system and the economic results of the different countries; that is to say, the quantitative importance of an education quality index in explaining the performance of the aggregate production function of the economy. However, the empirical evidence within the field offers mixed results: while the first studies did support the existence of a positive casual relationship between educational effort and economic development, this conclusion has recently been called into question, especially in the case of some underdeveloped countries. In both cases, however, the means by which this contribution has been measured was an analysis of its role in increasing the labour productivity, i.e.: its contribution to increasing *human capital*. Yet, this stance may be unduly short-sighted. The purpose of this paper is, therefore, to explore another path through which education can enhance socioeconomic development: its role in the building and reinforcing of *social capital*. Social capital not only reduces transaction costs and helps to manage poverty problems, preventing them to end up in social exclusion, but it also increases the productivity of public and private investments. In the case of the latter, however, it is important to analyse the type of education most suitable to achieve this goal, both from an institutional and curricular point of view.

Key Words: education economics, human capital, social capital, growth accounting.

Funciones tutoriales en el Prácticum de Psicopedagogía en la Universidad de Vigo: percepción de los estudiantes actuales

Alfonso Cid Sabucedo
acid@uvigo.es
Camilo Isaac Ocampo Gómez
Universidad de Vigo

Resumen

El principal propósito del presente artículo es dar a conocer el proceso y los resultados más importantes obtenidos en un trabajo de investigación que, en las áreas de Didáctica, Organización Escolar y Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación de la Universidad de Vigo, se lleva a cabo sobre la tutoría en el Prácticum correspondiente a los estudios que se cursan en la Facultad de Ciencias de la Educación.

En él, tras mostrar la importancia de la tutela en el Prácticum, se revisan sucintamente las aportaciones y estudios relacionados con las funciones y cometidos de los tutores en este campo, se refieren los aspectos más importantes de la investigación, con especial detenimiento en los resultados obtenidos al aplicar un cuestionario a estudiantes de Psicopedagogía diseñado al efecto.

Entre las conclusiones más relevantes cabe destacar la necesidad de una función tutorial en el Prácticum de Psicopedagogía, heterogénea en sus cometidos, en la cual, además de los jefes del departamento de orientación en los centros y supervisores profesores universitarios, habrán de tener un importante papel los directores de aquéllos.

Palabras clave: tutoría, Prácticum, funciones, competencia profesional, percepciones, encuesta.

Abstract: *Mentoring Tasks During the Psychopedagogy Practicum at the University of Vigo: Perception of Present-day Students*

The main purpose of this article is to disseminate the process and the most important results drawn from a research work in the areas of Teaching Methodologies, School

Management and Research and Diagnosis Methods in Education at Vigo University. This paper focuses on mentorship in the Practicum, required as part of the studies within the School of Education.

After showing the great importance of mentorship in the Practicum, some contributions and research studies linked to the mentoring tasks and duties of tutors within this field are briefly reviewed. Then, the main aspects found through this research work are described, giving special attention to the results obtained when asking Psycho-pedagogy students to fill in a questionnaire specifically customized for that purpose.

Among the most relevant conclusions, it is important to underline the need of a mentoring task with heterogeneous requirements during the Psycho-pedagogy Practicum. In addition to the Heads of Counselling Departments within a teaching institution and the supervising university teachers, the Chancellor or manager should also play a key role.

Key Words: Mentoring, Practicum, assignment, professional competence, perceptions, survey.

Perfil profesional y necesidades de formación en trabajadores que participan de la formación continua

Mª Rosa García Ruiz
Universidad de Cantabria
rosa.garcia@unican.es

Resumen

La formación continua debe proporcionar al trabajador la formación necesaria para adaptar su perfil profesional a las nuevas demandas del sistema productivo, para lo que es preciso mejorar la calidad de la oferta formativa. En este sentido, la formación continua es considerada uno de los instrumentos esenciales para garantizar la formación a lo largo de la vida de las personas adultas, mejorando sus cualificaciones, sus conocimientos y aptitudes.

En este artículo se pone de manifiesto el interés por la formación de las personas adultas, y se valora la necesidad de atender las demandas de los trabajadores, además de las de los empresarios, haciéndoles partícipes de su propio proceso educativo y profesional. Con este trabajo se pretende conocer cuál es el perfil profesional (edad, años de experiencia profesional, tipo de contrato, estudios finalizados y profesión actual) de los trabajadores que reciben formación fuera de su jornada laboral en centros ajenos a su empresa (FOREM-CC.OO) en la Comunidad Autónoma de Cantabria, y detectar cuáles son las necesidades de formación que tienen, respecto a su situación profesional, a partir de una muestra de 580 trabajadores. Del mismo modo, se pretende conocer si la información que recibe este colectivo sobre la oferta formativa a la que pueden tener acceso es suficiente y cuáles son las posibles vías a través de las cuales reciben esta información. Los datos obtenidos en esta investigación han sido tomados directamente de los trabajadores, quienes nos han hecho llegar sus propias demandas e inquietudes, además de los motivos por los cuáles toman la decisión de participar en los cursos ofertados a través de la formación continua.

Palabras clave: educación permanente, formación continua, educación de adultos.

Abstract: *Professional Profile and Training Needs of Employees Involved in In-Service Training*

In-service training should provide the employees with the necessary training to adapt their professional profile to the new demands of the productive system; it is for this reason that the

quality of the training on offer needs to be improved. In this respect, lifelong training is considered one of the crucial instruments to guarantee training to adults during their lifespan, thus improving their qualifications, knowledge and aptitudes.

This article gives evidence of the interest adults have in training, valuing the need to meet workers and employers' demands and getting them involved in their own educational and professional development. The aims of this research are, on the one hand, to identify the professional profile (age, length of their professional experience, type of contract, education and current profession) of workers who follow a training programme after their working day away from their workplace (FOREM-CC.OO, Cantabria) and to detect their training needs in relation to their professional milieu, based on a statistical sample of 580 employees.

Similarly, this article aims to determine whether the information provided to this group on the training on offer is sufficient and the possible channels used to receive this information.

The data obtained in this study have been taken directly from workers, who disclosed to us their own demands and concerns, as well as the reasons behind deciding to take part in in-service training courses.

Key Words: lifelong learning, in-service training, adult education.

Rendimiento en lectura e intervención psicoeducativa en Educación Infantil y Primaria

Mª José González Valenzuela
Miriam Delgado Ríos
valenzu@uma.es
Universidad de Málaga

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar los efectos de la aplicación de un programa de intervención psicoeducativa, desde edades tempranas, en el rendimiento en lectura, en términos de exactitud y comprensión lectora. La finalidad de dicho programa es, por un lado, fomentar sistemáticamente el conocimiento fonológico, el desarrollo fonológico, el desarrollo semántico y el morfosintáctico y, por otro lado, priorizar y sistematizar el acto lectoescritor en el currículo escolar. Los acontenidos del programa se han distribuido en áreas interrelacionadas y se han secuenciado en orden creciente de complejidad cognitiva. La muestra está formada por 106 alumnos pertenecientes a zonas socioculturales medio-bajas, con inteligencia normal y sin alteraciones físicas, psíquicas y/o sensoriales, y que son evaluados desde que comienzan el 2º curso de Educación Infantil hasta que terminan el 1º curso de Educación Primaria. El diseño es de medidas pretest-postests (cuatro evaluaciones) con fases de intervención (tres fases), dos variables de estudio (rendimiento en exactitud y comprensión lectora) y dos grupos de sujetos (control y experimental). Se han calculado los datos estadístico-descriptivos y se ha realizado el análisis de varianza de medidas repetidas. Los resultados obtenidos indican mejores puntuaciones a lo largo de todas las evaluaciones y un avance significativamente mayor en el grupo entrenado con respecto al de los sujetos no entrenados, tanto en exactitud como en comprensión lectora. Estos resultados demuestran la eficacia a largo plazo en nuestra lengua de una intervención temprana del lenguaje oral y escrito, y la necesidad de realizar cambios en los objetivos curriculares escolares en edades tempranas.

Palabras clave: enseñanza-aprendizaje, exactitud lectora, comprensión lectora, Educación Infantil, Educación Primaria.

Abstract: *Reading Performance and Psycho-educational Intervention in Pre-primary and Primary Education*

The objective of this work is to analyze the effects of the application of a psycho-educational intervention programme, from early ages, in the reading performance, in terms of accuracy and reading comprehension. The purpose of this program is, on the one hand, to systematically foment the phonological awareness, the phonological development and the semantic and morpho-syntactic development and, on the other, to prioritise and systematise the reading and writing process in the school curriculum. The contents of the program have been distributed over the interrelated areas and sequenced in increasing order of cognitive complexity. The sample consists of 106 children, belonging to medium-low socio-cultural backgrounds, with average intelligence and without physical, psychic and/or sensorial handicaps, who have been evaluated from the beginning of the second year in Pre-primary Education until the end of their first year at Primary Education. The design consists of pre-test-post-test measures (four testing sessions) with intervention phases (three phases), two study variables (accuracy and reading comprehension performance) and two groups of children (experimental and control group). The descriptive-statistical data have been calculated and the analysis of variance in repeated measures has been completed. The obtained results indicate better scores throughout all the evaluation sessions and a significantly greater advance in the group trained with respect to the non-trained children, regarding both accuracy and reading comprehension. These results show the effectiveness of early intervention for oral and written language in the long term, in the case of our language, and the necessity to make changes in the curricular objectives in the early ages.

Key Words: instruction-learning, reading accuracy, reading comprehension, Pre-primary Education, Primary Education.

El trabajo colaborativo en las aulas universitarias: reflexiones desde la autoevaluación

María Soledad Ibarra Sáiz
marison.ibarra@uca.es
Gregorio Rodríguez Gómez
Universidad de Cádiz

Resumen

La progresiva implantación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) está posibilitando la introducción de algunos cambios en los procesos de enseñanza-aprendizaje que se desarrollan en las aulas universitarias. Así, la autoevaluación y el trabajo colaborativo a través de pequeños grupos son algunas de las estrategias metodológicas y evaluativas que cada vez se están utilizando con más frecuencia por parte del profesorado universitario.

Este artículo presenta los resultados de un estudio sobre cómo valoran los alumnos universitarios el trabajo en grupo colaborativo, y se analiza si las valoraciones que realizan son fiables siguiendo un diseño de investigación de tipo transversal. Para llevar a cabo este análisis se solicitó a un total de 274 alumnos universitarios en las titulaciones de Diplomado Maestro y Licenciado en Psicopedagogía, que habían utilizado el trabajo en grupo como actividad cotidiana en sus asignaturas, que cumplimentaran el *Autoinforme de Interacción Grupal* (AIG). Este instrumento se ha diseñado y construido sobre la base de otros anteriores, con el objetivo de analizar la calidad de las interacciones grupales en torno a nueve dimensiones fundamentales: cuestiones exploratorias, razonamiento acumulativo, gestión de conflictos, composición grupal, características de las tareas, procesos y procedimientos, motivación individual y grupal, evaluación de la ejecución y condiciones generales.

Este instrumento ha resultado de fácil utilización en el aula con alumnos universitarios y exige un ejercicio de reflexión y corresponsabilidad por parte del alumnado. Además, tiene una gran potencialidad para ofrecer información sobre aspectos relacionados con el trabajo en grupo que pueden ser objeto de análisis, evaluación y mejora en el proceso de enseñanza-aprendizaje, tanto por parte del profesorado como del propio alumnado universitario.

Palabras clave: autoevaluación, trabajo colaborativo, interacción grupal, evaluación alternativa.

Abstract: *Collaborative Groups in University Classrooms:Rreflections on Self-assessment*

The progressive establishment of the European Higher Education Area (EHEA) is facilitating the introduction of some changes in the teaching-learning process taking place in university classrooms. Thus, self-assessment and small-group collaborative work are some of the most popular methodological and evaluation strategies used today by university faculty.

This article presents the results of a study on how university students value group work and analyzes whether or not those judgments are reliable, according to a transversal research design. In order to carry out this analysis, we requested a total of 274 university PGCE and Psycho-pedagogy students, who had used group work themselves as a common activity on their courses, to fill out the *Group Interaction Self-report* (GIS). This instrument has been designed and built on previous ones, with the aim of analyzing the quality of group interactions focused on nine fundamental dimensions: exploratory questions, cumulative reasoning, conflict handling, group composition, task characteristics, processes and procedures, individual and group motivation, performance evaluation and general conditions.

This instrument has been easy to implement in classrooms with university students and requires a process of reflection and joint responsibility on the students' part. Moreover, it has a great potential to provide information on aspects related to group work, potentially subject to analysis, evaluation and improvement in the teaching-learning process, both by university faculty and students.

Key Words: self-assessment, collaborative group, group interaction, alternative assessment.

Los componentes generadores de errores algorítmicos. Caso particular de la sustracción

Ricardo López Fernández
Universidad de Salamanca. Departamento de Didáctica de las Matemáticas
riclop@usal.es

Ana B. Sánchez García
Universidad de Salamanca. Instituto Universitario de Ciencias de la Educación (IUCE)
asg@usal.es

Resumen

El objetivo principal del estudio que presentamos ha sido investigar el algoritmo de la resta, su aprendizaje en los ámbitos tanto de naturaleza conceptual como procesal, de cara a establecer la relación entre dichos aprendizajes y la génesis del error. Este estudio, por ello, se sitúa en el contexto del análisis científico sobre la naturaleza y las fuentes del error en el proceso algorítmico de la resta. Todo el análisis que se expone, así como las conclusiones establecidas, se han obtenido a partir de una prueba experimental en la que han participado 357 alumnos/as, que estudiaban en los cursos 2º, 3º, 4º, 5º y 6º de Educación Primaria, pertenecientes a cuatro centros diferentes. A todos ellos, se les evaluó sobre el proceso de aprendizaje y la construcción del conocimiento conceptual y procesal en relación a la práctica algorítmica. Este artículo no sólo describe los resultados obtenidos, también muestra un análisis comparativo, con los resultados aportados en otras investigaciones desarrolladas por autores de referencia internacional. Los resultados que presentamos ,demuestran que en el proceso de enseñanza/aprendizaje, tanto el componente conceptual como el procesal, de aplicación concreta del algoritmo, son determinantes en la génesis del error. De los análisis efectuados se infiere, la necesidad de una enseñanza significativa de conceptos básicos, que priorice el desarrollo del sentido numérico, frente a un aprendizaje algorítmico, basado en la aplicación memorística y mecánica de procedimientos cuya naturaleza no es comprendida.

Palabras clave: aprendizaje algorítmico, educación primaria, errores en la sustracción, didáctica de las matemáticas, conocimiento conceptual y procesal, decaimiento de la información algorítmica.

Abstract: *Errors in Subtraction Algorithmic*

The primary aim of this study was to investigate the implied algorithmic processes in the learning of the subtraction, both in the conceptual and procedural planes, and to establish the relation between both components in the origin of the errors. For that reason, this study is classified as a scientific analysis on the nature and sources of error during the algorithmic processes in the learning of the subtraction. The analysis and final conclusions presented here have been drawn from an experimental cross-sectional test in which 357 students (belonging to the last five years of Primary Education and to four different teaching institutions) have participated. They were all evaluated on conceptual and procedural knowledge in relation to the algorithm of the subtraction. This article offers the results obtained, but also shows a comparative analysis, with results from other investigations in other contexts, completed by authors known internationally and part of the literature that approaches the subject. The results provided demonstrate that, in the teaching-learning process, the conceptual and procedural types of components, specifically applied to the algorithm, are determining factors in the generation of errors. The analysis of the results points at the necessity for a meaningful education that teaches basic concepts and prioritises the development of the numerical sense, in contrast to an algorithm learning process, based on the mechanical and memory-drawn succession of rules or procedures whose nature is not understood.

Key Words: algorithmic learning, primary education, errors in subtracting, mathematics teaching methodologies, conceptual and procedural knowledge, decay of the algorithmic information.

Acerca de cómo el profesorado de primaria concibe y experimenta los procesos de investigación escolar

Francisco J. Pozuelos Estrada
pozuelos@uhu.es
Gabriel Travé González
Pedro Cañal de León
Universidad de Huelva
Universidad de Sevilla

Resumen

Se presenta una investigación realizada con tres equipos docentes de Educación Primaria con distinto nivel de desarrollo profesional que utilizan en sus clases enfoques de enseñanza y aprendizaje basados en la investigación escolar.

Los objetivos del estudio se centran en analizar las concepciones de los maestros sobre los procesos de enseñanza por investigación; reflexionar sobre el tipo de participación de los protagonistas; determinar el papel que juegan los materiales curriculares; y, caracterizar las dificultades que encuentra el profesorado al introducir estas estrategias de enseñanza.

El estudio de caso es la metodología empleada en esta investigación. El proceso se desarrolla siguiendo las fases siguientes: conocimiento del contexto y negociación del diseño de investigación con los profesores; planificación de la acción a partir de un diseño de investigación; puesta en práctica del plan acordado y exploración de la realidad; análisis y tratamiento de los datos mediante la aplicación de procedimientos cualitativos; y, por último, elaboración de un informe de investigación consensuado con los equipos docentes.

Entre las conclusiones del estudio, se constata que si bien la opción de organizar la dinámica del aula en torno a procesos de investigación escolar resulta atractiva tanto para los escolares como para el profesorado de la muestra; sin embargo, se comprueba que la docencia resulta compleja y laboriosa, debido a las limitaciones y dificultades que encuentra el profesorado, así como a la carencia de un modelo de enfoque investigador que pueda emplearse de forma generalizada.

Palabras clave: investigación escolar, formación del profesorado, reflexión sobre la práctica docente, desarrollo profesional.

Abstract: *About How Primary Teachers Understand and Experiment Classroom Research Studies*

The authors present an investigation carried out with three Primary Education teams at different stages of their professional development and who use in their classes teaching methods focused on the classroom research and inquiry.

The objectives of the study are focused on analysing of the ideas and perceptions of teachers when introducing inquiry in their lessons, reflecting on the commitment level of the participants, determining the role played by the curricular materials and defining the obstacles found by teachers when introducing learning strategies for research.

This investigation uses the case study methodology. The process is developed following these steps: knowledge of the context and negotiation of the inquiry with the teachers; planning of the investigative action based on a research design; implementation of the agreed plan and study of actual facts; analysis and treatment of the data via the application of qualitative procedures; and, finally, elaboration of a research report approved by the teaching teams.

Among the conclusions of the study, it is stated that classroom research is attractive for both students and teaching staff participating in the sample, but it is verified that the teaching process becomes complex and laborious, due to the limitations and difficulties found by the teaching staff and the lack of an inquiry approach model to be used in a more generalized manner.

Key Words: classroom research, teacher training, reflection on the educational practice, professional development.

La atención educativa en el caso del alumnado con trastornos del espectro autista

Isabel de los Reyes Rodríguez Ortiz
ireyes@us.es

F. Javier Moreno Pérez
jmorpere@us.es

Antonio Aguilera Jiménez
aguijim@us.es
Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación
Facultad de Psicología. Universidad de Sevilla

Resumen

La investigación describe cómo se realiza la escolarización del alumnado con TEA y sus necesidades educativas. El estudio se lleva a cabo en Sevilla capital con datos a partir de entrevistas a 96 profesores con alumnos con TEA en Educación Primaria y Secundaria. Concretamente, en las entrevistas se recogen datos sobre la escolarización de este alumnado, los apoyos que recibe en el contexto escolar, el grado de coordinación entre los profesionales, el conocimiento del diagnóstico del niño con TEA por parte del profesorado, las modificaciones en el horario escolar realizadas para adaptarse a sus necesidades y otros tipos de adaptaciones llevadas a cabo, desde las curriculares a los programas individualizados. Entre los resultados se obtiene que el 52% del alumnado con TEA detectado acude a centros de educación especial. Esa escolarización en centros especiales aumenta conforme avanza la edad de este alumnado, por lo que de los resultados se extrae la necesidad de realizar un mayor esfuerzo para lograr la inclusión del alumnado con TEA en las etapas educativas superiores. Otros aspectos dignos de mejora en cuanto a la atención educativa del alumnado con TEA, derivados del estudio, hacen referencia al número de horas que reciben de intervención logopédica y de psi-

comotricidad, la presencia de monitores o educadores, la existencia de una red específica de apoyo al profesorado en la intervención con autismo, la aplicación de adaptaciones curriculares individualizadas que facilite la integración en el grupo y medidas que faciliten la coordinación entre los profesionales implicados.

Palabras clave: trastornos del espectro autista, atención educativa, escolarización, necesidades educativas.

Abstract: *Educational Provision to Students with Autism Spectrum Disorders*

This study describes the educational provision and potential educational needs of pupils with Autism Spectrum Disorders (ASD). Data on educational provision of pupils with ASD in Primary and Secondary education in the city of Seville were collected through 96 interviews with their teachers. The interviews obtained information relative to the pupils' placements, support within the school scope, degree of coordination among staff, teachers' knowledge of the diagnosis in ASD children, timetable adjustments and other adaptations, from curriculum-related ones to individualized education plans. Results show that 52% of pupils are in special schools. The placement in special schools increases with age. Therefore, a greater effort for inclusion of pupils in secondary education seems necessary. Other aspects derived from the study that demand improvement, when addressing the educational attention given to ADS students, are the number of hours devoted to speech and motor therapy, the number of teaching assistants, the need for a specific support network for teachers dealing with children with autism, the development of individualized educational plans to lead to the integration of the group and measures to encourage additional collaboration among staff.

Key Words: Autism Spectrum Disorders, educational provision, placement, special educational needs.

Calidad de enseñanza en Educación Física y Deportiva y discurso docente: el caso de la Comunidad de Madrid

Roberto Velázquez Buendía, Juan Luis Hernández Álvarez,
Ignacio Garoz Puerta, Clara López Crespo,
Mª Ángeles López Rodríguez, Antonio Maldonado Rico,
Mª Eugenia Martínez Gorroño, Ariel Villagra Astudillo
Universidad Autónoma de Madrid
roberto.velazquez@uam.es

Javier Castejón Oliva
Universidad Complutense

Resumen

La investigación que se presenta ha tenido como objeto el análisis de determinados aspectos del discurso docente que tiene lugar durante el proceso de enseñanza deportiva. Los datos se han obtenido de 19 grabaciones audiovisuales de clases de enseñanza deportiva.

Para el estudio del discurso docente se ha tomado como unidad de análisis las tareas de enseñanza que tienen lugar durante el desarrollo de la clase (distinguiendo entre presentación, conducción y evaluación de las tareas), mientras que los estudios tradicionales se han basado en la unidad de tiempo (frecuencia de intervenciones por unidad de tiempo). Otro aspecto novedoso de la investigación radica en que se examina la información que ofrece el docente al inicio y al final de cada clase, aspecto generalmente ignorado en este tipo de estudios.

Básicamente, la investigación hace ver la necesidad de mejorar determinados aspectos de la comunicación y práctica docente, tanto en el marco general de la clase como en el más concreto de las tareas de enseñanza deportiva. Son especialmente preocupantes las deficiencias encontradas en cuestiones clave para la calidad de la enseñanza, como, por ejemplo, las que tienen que ver con la atención y tratamiento de la diversidad de competencia motriz existente entre el alumnado y con la evaluación de las tareas realizadas.

Asimismo, las conclusiones del estudio ponen de manifiesto la necesidad de prestar, en la formación del profesorado, mayor atención al desarrollo de las competencias docentes para la comunicación, aspecto clave para el logro de una enseñanza de mayor calidad.

Palabras clave: Educación Física, discurso docente, enseñanza deportiva, análisis de tareas de enseñanza.

Abstract: *Teaching Quality and Teacher's Speech in Physical Education and Sport in the Community of Madrid*

This piece of research examines certain aspects of the teacher's speech through the process of sport teaching. The data have been collected from nineteen video recordings produced during sport classes. In order to analyse the teaching speech, the unit of study has been the teaching tasks that take place during the teaching session (divided into introduction, conduction and task assessment), whereas traditionally this kind of research adopts the time unit as its base of study (frequency of interventions by time unit). Another innovative element is that the information given by the teacher at the start and at the end of every lesson is also examined, a step that is usually obviated in research studies of this nature. This study shows mainly the need to improve certain aspects of the teaching practice and communication, in the general framework of the class and specifically in the sport teaching tasks. The shortcomings found in key aspects for good teaching practice are especially alarming, as it is the case with those related to the care and treatment of the wide variety of motor skills existing among students and the assessment of the completed learning tasks. Similarly, the conclusions of the study highlight the need to pay more attention to the development of communication skills in teacher training courses, a key feature towards the improvement of the teaching quality.

Key Words: Physical Education, teacher's speech, sport teaching, teaching task analysis.

Evaluación de un proceso de telementoría con profesores universitarios

Luis Miguel Villar Angulo
Universidad de Sevilla
mvillar@us.es

Olga Mª Alegre De La Rosa
Universidad de La Laguna

Resumen

Este artículo evalúa un programa de aprendizaje de Capacidades Curriculares y Didácticas (CCD) en línea y telementoría realizado durante seis semanas con profesores de las universidades de Islas Canarias: La Laguna y Las Palmas de Gran Canaria. Primero, ofrecemos una visión personal de procesos universitarios de enseñanza y aprendizaje. La meta del estudio consistió en evaluar la importancia de los factores personales y académicos asociados con el desarrollo del profesorado universitario. Investigamos el proceso de mentoría por medio de un diseño de campus dual basado en el correo electrónico. Todos los participantes necesitaban entrenamiento profesional en las 20 (CCD) del programa en línea. Se aceptó parcialmente la hipótesis de una diferencia estadísticamente significativa entre las opiniones y actitudes de los profesores hacia las CCD del programa en línea, como consecuencia de sus atributos sociodemográficos y académicos, y de los niveles de mentoría. Finalmente, se aceptó parcialmente la hipótesis de la existencia de diferencias significativas entre el profesorado en el aprendizaje de las CCD del programa en línea como consecuencia de los niveles de mentoría. Por último, discutimos los resultados, que nos han conducido a la mejora las de las CCD del programa en línea.

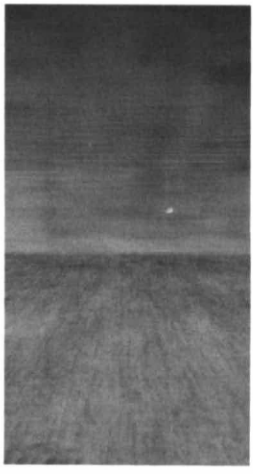
Palabras clave: evaluación entrenamiento en línea, telementoría, capacidades curriculares y didácticas (CCD), desarrollo profesorado universitario, aprendizaje virtual, mejora de la calidad.

Abstract: *Evaluation of a Tele-mentoring Process with University Professors*

This article evaluates a six-week online tele-mentoring curriculum and learning capacities (CTC) programme for faculty at universities of the Canary Islands: *La Laguna* and *Las Palmas*

de Gran Canaria. Firstly, the authors give their view of university teaching and learning processes. A major purpose of this study was to assess the relative importance of personal and academic factors associated with the university faculty development. The research on the mentoring process was conducted by means of an electronic mail-based dual-campus design. All participants needed professional training in all 20 curriculum and teaching capacities (CTC) of the online programme. The hypothesis that there is a statistically significant difference among participants' opinions and attitudes towards the curriculum and teaching capacities of the online programme, due to their socio-demographical and academic attributes and mentoring levels, was partially accepted. Finally, the premise of the existence of significant differences among the faculty in the curriculum and teaching capacities of the online programme as a result of the mentoring levels was partially accepted. To conclude, results were discussed, leading to the improvement of the curriculum and learning capacities within the online training course.

Key Words: online training evaluation; e-mentoring; curriculum and teaching capacities (CTC), university faculty development, virtual learning, improvement in quality.



Ensayos e informes

Transiciones en la función docente. La transformación de la práctica educativa por la presencia de los medios electrónicos en la educación

Javier Barquín Ruiz
Universidad de Málaga
barquin@uma.es

Resumen

Este trabajo presenta algunos aspectos de la relación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y la función docente a través de las orientaciones de la Administración educativa, tanto a nivel nacional como europeo, así como algunos resultados de investigación sobre las actitudes de los docentes en relación con las TIC y su enseñanza. Los informes coinciden en el poco grado de «digitalización» que poseen los enseñantes y la educación en general, al mismo tiempo, se indican las dificultades que conlleva cualificar y sensibilizar al profesorado hacia el uso de las TIC como herramienta que puede mejorar la enseñanza. Se admite que el proceso se realiza lentamente, que tampoco se poseen indicios fidedignos sobre el impacto en la educación, ya que los datos básicamente avalan la aceptación del alumnado hacia este medio pero no la ganancia en el aprendizaje, aunque se concluya que la escuela (y sus agentes) pueden obviar que el mundo de la información y la comunicación se sustenta en tecnología digital y la escuela no puede permanecer ajena. Finaliza con algunas consideraciones sobre los problemas que genera el uso de las TIC en el mundo educativo y plantea algunos dilemas curriculares que los docentes deben resolver para dar una respuesta adecuada a la «sociedad informacional» y a la práctica diaria con sus alumnos, ajustando su acción a un diseño curricular que realmente suponga una innovación y no un solapamiento de las fórmulas magistrales de la docencia enmascaradas simplemente porque se utilizan ordenadores. En vez de seguir el libro de texto, se realizan las mismas tareas pero con el computador sin que ello suponga una ruptura real con el modelo de clase tradicional.

Palabras clave: TIC, función docente, tecnología y educación, impacto digital, cambio curricular.

Abstract: *Transitions in the Educational Function. Transformation of the Teaching Practice Due to the Presence of Electronic Means in Education*

This work presents some aspects of the relationship of Information and Communication Technology (ICT) and the educational function through the orientations of the educational administration, both at national and European level, as well as some investigation results related to the attitudes of teachers in connection with ICT and its teaching. Reports agree on the low degree of *digitalisation* that teachers and education in general possess; also, the difficulties of qualifying and sensitizing the faculty towards the use of ICT as a potential tool to improve the teaching processes are pointed out. It is admitted that the process is carried out slowly, that there are no trustworthy indications on their impact in education, as the data simply endorse pupils' acceptance of this means, but not the gain in the learning process, admittedly concluding that the school (and their agents) can obviate that the information and communication world has its foundations on digital technology and the school cannot overlook this evidence. It concludes with some considerations on the problems that the use of ICT generates in the educational world and it introduces certain curricular dilemmas that teachers must solve to suitably address the 'ICT society' and the daily practice with their students, adjusting their teaching action to a curricular design that really implies an innovation rather that an overlapping of the teaching masterful formulas masked simply because computers are used. Instead of following the text book, the same tasks are carried out, but via the computer, without implying a true rupture with the traditional class pattern.

Key Words: ICT, educational function, technology and education, digital impact, curricular change.

Dirigir, en España, es morir. Resistencias corporativas y estilos de dirección en los centros docentes

Mariano Fernández Enguita
Universidad de Salamanca
enguita@usal.es

Resumen

La figura del director en los centros de enseñanza españoles se enfrenta a una estrategia de doble cierre profesional que se opone a toda jerarquía interna y a todo control externo, lo cual la hace de difícil desempeño y poco atractiva. La primera consecuencia de esto es la crisis de la institución directiva misma, que se vacía de cualquier contenido real tras la ficción retórica de la llamada *dirección participativa*. En paralelo, el claustro se presenta ya de hecho como el verdadero detentador del poder en el centro. Ello da lugar a diferentes estilos de dirección, que definimos como abstencionista, contemporizador y carismático. La estrategia antijerárquica es más firmemente sostenida en la escuela pública que en la privada, entre las mujeres que entre los hombres, en la primaria que en la secundaria y por los sindicatos *profesionales* que por los *de clase*. Se señalan, en particular, la aparente inconsistencia de este posicionamiento antijerárquico radical entre las mujeres, de un lado, y la tesis tradicional de la relación entre el papel subordinado de las llamadas semiprofesiones y su feminización, del otro; o entre su mayor radicalidad también entre el profesorado de primaria y el menor estatus profesional de éste en comparación con el profesorado de secundaria. Se discute, asimismo, la relación paradójica de esta estrategia con la cultura política mayoritariamente de izquierda de los principales sindicatos del sector. Finalmente, se señalan los efectos disolventes de esta dinámica sobre la organización escolar y sobre la cooperación con las familias y con la comunidad, todo ello en un contexto de creciente necesidad de flexibilidad y apertura por parte de la escuela.

Palabras clave: organización escolar, dirección escolar, profesorado, profesiones, centros de enseñanza.

Abstract: *Running a School in Spain is like Dying. Corporate Resistance and Headship Styles in Educational Establishments*

The figure of the head or principal in Spanish schools has to face a strategy of dual professional closure opposed to any internal hierarchy as well as to any external control, which makes of it a hard to accomplish and scarcely appealing job. Its first consequence is a crisis in the figure of the school head, which becomes devoid of any content behind the rhetoric of the so-called *participatory management*. At the same time, the school staff meeting becomes the real holder of power in school. This fact has given rise to different headship styles, which we define as abstentionist, adaptive and charismatic. The antihierarchical strategy is more firmly supported in state schools than in private ones, among female than male teachers, by elementary rather than by secondary school teachers and by trade rather than by class ones. Special attention is paid, on the one hand, to the apparent lack of consistence between the radically antihierarchical positioning of women and, on the other hand, to the traditional theses on the relationships of subordinate roles as regards the so-called semi-professions and their feminization, as well as radical stances held by primary school teachers and their lower professional status as compared to secondary school ones. Then, it will also be presented the paradoxical relationship of this strategy concerning the traditionally left political bias of major trade unions in education. Finally, the solvent effects of this particular issue on school organization and cooperation ties with families and communities are stated, especially within a context of growing need for flexibility and openness in schools.

Key Words: school organization, school headship, teaching staff, careers, educational establishments.

Maestros generalistas vs especialistas. Claves y discrepancias en la reforma de la formación inicial de los maestros de primaria

José A. Serrano Sánchez
Universidad de Las Palmas

Ángela Lera Navarro
Universidad de A Coruña

Onofre Contreras Jordán
Universidad de Castilla-La Mancha
onofre.cjordan@uclm.es

Resumen

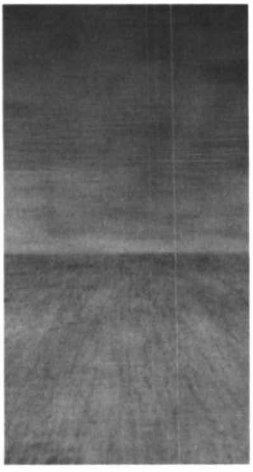
En este artículo, se analizan y discuten desde una perspectiva crítica los planes de reforma de la formación inicial de los maestros de primaria. En esencia, la reforma prevé un cambio en el perfil académico del maestro de primaria, proponiendo que los títulos actuales de maestro especialista vinculados a materias (educación física, música, idioma extranjero, etc.) se reconviertan todos en un título único de carácter generalista vinculado a la etapa (maestro de educación primaria). Hemos revisado y sistematizado diversos estudios específicos del debate «maestros generalistas vs. especialistas en la enseñanza primaria», incluyendo los estudios empíricos acometidos en el proceso de reforma. La discusión se orienta hacia la coherencia de los planes de reforma con los estudios realizados. Se concluye que la propuesta de reforma nacional de los títulos de maestro desoye los resultados de los estudios en los que se ampara y se enfrenta al contrasentido de provocar una ruptura entre el título de especialidad y su perfil profesional. Esto alejaría la reforma de su razón de ser, que era adaptar los títulos siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea que, entre otras, reclamaban a los países asociados un mayor esfuerzo por conciliar los títulos académicos con sus perfiles profesionales.

Palabras clave: nuevas titulaciones, EEES, Estudios de Magisterio, Planes de Reforma, Especialidad, Perfil profesional.

Abstract: *Generalist vs Specialist Teachers. Keys and Discrepancies in the Reform for Primary Teachers' Initial Training*

This paper analyses and discusses from a critical point of view the reform plan for primary teachers' initial training. In essence, the reform foresees a change in the academic profile of primary teachers, suggesting that all the specialist teacher present-day degrees linked to specific areas (physical education, music, foreign languages, etc) become one only generalist qualification related to that stage (teacher of primary education). Diverse specific studies dealing with the specialist versus generalist debate in primary education have been reviewed and systematized, including the empirical studies performed in the reform process.The discussion is oriented towards the coherence of the reform plan with the diverse empirical studies carried out. It is concluded that the proposal of national reform of the primary teacher degrees disregards the results of the empirical studies on which the decision is based, hence resulting in a contradiction that may cause a rupture between the specialist degree and its professional profile. This stance would move away the reform from its *raison d'être,* that is to adapt the degrees following the recommendations of the European Commission that, among others, demanded from associate countries a greater effort to conciliate the academic degrees with their respective professional profiles.

Key Words: new degrees, European Higher Education Area (EHEA), Initial teacher training, initial teaching Reform Plan, Speciality, Professional profile.



Experiencias educativas (Innovación)

El IES «Vicente Cano»: un rayo de esperanza para la enseñanza secundaria en la llanura manchega

Rafael Feito Alonso
Universidad Complutense
rfeito@cps.ucm.es

Resumen

En este texto, se presenta una experiencia de innovación educativa en dos de los tres grupos de segundo de la ESO de un instituto de educación secundaria en un pueblecito de la provincia de Ciudad Real. Se trata de globalizar el currículum de modo que los mismos temas se trabajen en todas y cada una de las asignaturas. Es una experiencia que se inicia en noviembre, con el curso ya comenzado, lo que sin duda es un lastre difícilmente subsanable. En este artículo, se explican los logros y limitaciones de tal experiencia a partir de la observación intensiva durante tres días del curso escolar en ambas aulas, grupos de discusión con el alumnado y sus madres, entrevistas en profundidad con profesores y miembros del equipo directivo y asistencia a las correspondientes comisiones de evaluación. Uno de los principales problemas de la educación secundaria es la segmentación de los conocimientos escolares, de manera que resulta prácticamente imposible, incluso para el alumno más avezado, percibir qué conexión pudieran tener entre sí los conocimientos que se imparten en las diferentes asignaturas. Una propuesta globalizadora de este tipo implica un intenso contacto entre los profesores del grupo, los cuales se reúnen todos los lunes durante una hora para intercambiar impresiones e ideas con respecto a su labor. Aquí tenemos a un profesorado hablando sobre cómo es su enseñanza, qué problemas detectan en sus aulas, qué estrategias parecen funcionar bien, el grado de receptividad de los alumnos, páginas web que pueden servir de ayuda, etc.

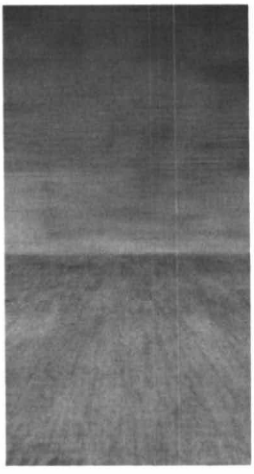
Palabras clave: innovación educativa, globalización curricular, nuevas tecnologías, etnografía, docencia.

Abstract: *'Vicente Cano' Secondary School: a Glimmer of Hope for Secondary Education in the Flatlands of La Mancha (Spain)*

An experience of educational innovation in two of the three groups of the second year of compulsory secondary education located in a small semi-rural town of Ciudad Real (Spain) is

shown in this paper. The aim is to make a global curriculum so that the same topics are covered in each and every of the curriculum subjects. This experience commences in November, two months after the term had begun, which explains some of the encountered and almost insurmountable obstacles. This paper aims to explain the achievements and limitations of this experience based on a three-day intensive observation of both classrooms, involving group discussions with pupils and mothers, in-depth interviews with teachers and the principal (and his/her team) and attendance to the evaluation committees. Curricular fragmentation continues to be one of the main problems for secondary education. Even the most advanced pupils find it hard to establish connections between the different curricular subjects. A globalizing proposal of this kind requires an intense communication among teachers involved, who meet every Monday for an hour in order to interchange ideas and impressions about their teaching work. We count on a group of teachers talking about their own teaching, the problems detected in the classroom, the strategies that work well, the degree of receptiveness from students, useful web pages to visit and so on.

Key Words: educational innovation, curricular globalization, new technologies, ethnography, teaching.



Recensiones y libros recibidos

Recensiones y libros recibidos

Libros reseñados

ESCARTÍ, A. (coord.), GUTIÉRREZ, M. Y PASCUAL, C. (2005). *Responsabilidad personal y social a través de la educación física y el deporte.* Barcelona: Graó. 141 pp. ISBN: 84-7827-414-6. (Pedro Gil Madrona)

FREIRE, E. (2006). *Mileuristas: Retrato de la generación de los mil euros.* Barcelona: Ariel, 213 pp. ISBN: 84-344-4498-4. (Pablo Montero Soto)

GÓMEZ BAHÍLLO, C. (coord.), PUYAL ESPAÑOL, E., SANZ HERNÁNDEZ, A., ELBOJ SASO, C. Y SANAGUSTÍN FONS, M.V. (2006). *Las relaciones de convivencia y conflicto escolar en los centros educativos aragoneses de enseñanza no universitaria.* Zaragoza: Gobierno de Aragón, 218 pp. ISBN: 84-690-0741-6. (Maravillas Campillo Meseguer)

HIJANO DEL RÍO, M. (2007). *Las experiencias piloto en la Universidad de Málaga. El Espacio Europeo de Educación Superior en las aulas.* Málaga: Universidad de Málaga. ISBN 978-84-611-5275-9. (Ángela Caballero Cortés)

MONJAS, R. (coord.) (2006). *La iniciación deportiva en la escuela desde un enfoque comprensivo.* Buenos Aires: Miño y Dávila. (Francisco Javier Castejón Oliva)

NAYA GARMENDIA, L. M.; DÁVILA BALSERA, P. (Coords.) (2006): *El derecho a la educación en un mundo globalizado.* San Sebastián: España, Ed. Erein. 2v. 511 pp. (Tomo I) y 599 pp. (Tomo II). ISBN: 84-9746-331-1; 84-9746-334-X. (Cristina Manzanedo)

POZO, J., et. al. (2006). *Nuevas formas de pensar la enseñanza y el aprendizaje. Las concepciones de profesores y alumnos.* Barcelona: Graó. 459 pp. ISBN: 84-7827-432-4. (Sara Redondo Duarte)

VV.AA (2007). *En el centenario de la Junta para Ampliación de Estudios (1907-2007), Boletín de la Institución Libre de Enseñanza,* IIª Época, 63-64, Diciembre 2006, Fundación Francisco Giner de los Ríos (Institución Libre de Enseñanza), Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, Ministerio de Cultura, Fundación Caja Madrid. 347 pp., ISSN. 0214-1302. (Leticia Sánchez de Andrés)

Libros recibidos

Álvarez-Uría, F. (ed.) (2007). *Karl Marx, Max Weber y Emile Durkheim. Sociología y educación. Textos e intervenciones de los sociólogos clásicos.* Madrid: Morata.

Beltrán, M.; Casacuberta, A.; Gallart, J.; Giné, N.; Laglera, A.; Menoyo, M. del P.; Parcerisa, A.; París, E.; Quinquer, D.; Roca, C.; Soler, A. M.; Travé, M. (2006): *La secuencia formativa. Fases de desarrollo y síntesis.* Barcelona: Graó. Venezuela: Editorial Laboratorio Educativo.

Calvo, G.; Camargo Abello, M. y Gutiérrez Duque, M. (2006). *Política Educativa, equidad y formación docente.* Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional; Colciencias Colombia; Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP.

Cobo, R. (ed.) (2006). *Interculturalidad, feminismo y educación.* Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia; Catarata.

Echazarreta Soler, C. y Romea Castro, C. (2007). *Literatura universal a través del cine.* Barcelona: Horsori.

Fundación Secretariado Gitano (2006). *Incorporación y trayectoria de niñas gitanas en la ESO.* Madrid: CIDE / Instituto de la Mujer.

Golombok, S. (2006). *Modelos de familia ¿Qué es lo que de verdad cuenta?* Barcelona: Graó.

Gómez, J. C. (2007). *El desarrollo de la mente en los simios, los monos y los niños.* Madrid: Morata.

Gómez Martínez, A. y Acosta Jiménez, W. A. (comps.) (2006): *Diversidad cultural en la formación de maestros: saberes y experiencias en cuatro escuelas normales.* Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

López Muñoz, M. A. (2006). *Materiales curriculares de salud alimentaria en Secundaria.* Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Centro de Investigación y Documentación Educativa.

Ansó Doz, R. (2007). *Tejiendo la interculturalidad. Actividades creativas para el aula.* Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

Lozano Paz, M. (2007). *Sobre a educación para a ciudadanía e os dereitos humanos.* Santiago de Compostela: Fundación Cultura de Paz.

Pinilla Díaz, A. V. y Torres Azocar, J. C. (2006). *De la educación para la democracia a la formación ciudadana: una década de incertidumbre.* Bogotá: D'vinni Ltda.

Vera, J. Mª.; Mora, V. y Lapeña, A. (2006). *Dirección y gestión de centros docentes: guía práctica para el trabajo diario del equipo directivo.* Barcelona: Graó.

Vilella Miró, X. (2007). *Matemáticas para todos. Enseñar en un aula multicultural.* Barcelona: Horsori Editorial, S.L.

Normas para la presentación de originales
Revista de Educación (Madrid), Nº 344
ISSN: 0034-8082

1. Trayectoria, cobertura y contenido

La *Revista de Educación (Madrid)*, publicada por el Ministerio de Educación y Ciencia español, es una **revista científica arbitrada,** siendo objeto de evaluación externa todos los trabajos (recibidos y por encargo). De periodicidad cuatrimestral, fue fundada en 1940 (con el título de *Revista Nacional de Educación*), siendo la actual *Revista de Educación (Madrid)* continuación de aquella (con este nombre desde 1952). Acepta para su publicación principalmente trabajos originales de investigación básica y aplicada, así como experiencias de innovación sistematizadas, ensayos, informes, y recensiones de publicaciones recientes de relevancia en el campo de la educación. Su objetivo es difundir el conocimiento en esta área para la mejora de la investigación, la política y la práctica educativa, siendo sus destinatarios la comunidad científica en educación, administradores y profesores. Las secciones de la revista son[1]: **a) Monográfico; b) Investigaciones y estudios; c) Informes y ensayos; d) Experiencias educativas (innovación); e) Recensiones.** Se aceptan trabajos originales en español y en inglés.

2. Presentación y envío de artículos

Manual de estilo: Publication Manual of the American Psychological Association (APA). 5ª ed. Washington: APA, 2001 (consultar Normas APA en www.revistaeducación.mec.es o en www.apastyle.org.

Soporte y formato: se remitirá una copia del original impresa (en DIN-A4), con el texto en procesador Word) y una copia de archivo en CD-Rom o disquete.

Datos, contenido, estructura y estilo del artículo: los autores observarán las siguientes normas para lograr una mayor eficacia en la gestión editorial de los trabajos:

- **Datos de autoría y, en su caso, de la financiación de la investigación:** en hoja aparte se indicarán necesariamente:
  - Datos del autor o autores: el nombre[2] y dos apellidos de cada autor, con el/los grado/s académico/s más alto/s y la filiación institucional completa, esto es: nombre completo del centro y del departamento y/o institución subordinada a las que pertenezcan los autores, así como el nombre, la dirección postal, el teléfono y el correo electrónico del autor que se designe responsable de la correspondencia sobre el artículo.
  - Los autores están obligados a declarar, si este es el caso, el apoyo o financiación recibida para realizar la investigación que se pretende publicar, así como los proyectos de investigación o contratos financiados de la que es resultado. Se recomienda incluir al principio del artículo un pie de página donde se haga constar el agradecimiento por las ayudas recibidas.

---

(1) Los autores debe tener en cuenta que al publicar la Revista mayor proporción de investigaciones originales, el resto de los artículos (ensayos, informes y experiencias) pueden tener más demora en su publicación.

(2) **Aviso importante para los autores:** se recomienda la adopción de un **nombre de pluma,** para una correcta indización del artículo en las bases internacionales, que consista en un Nombre y un solo Apellido para nombres y apellidos poco comunes, o bien el Nombre y los dos Apellidos unidos por un guión para nombres poco comunes (Ej. María Clein-Acosta). Para más información ver www.accesowok.fecyt.es (enlace a «sabes que tienes que hacer para identificar tus publicaciones científicas»).

- **Presentación del artículo:**
  - Se omitirá toda referencia al nombre del autor o autores del trabajo y a sus credenciales.
  - El artículo ha de estar encabezado por:
    - El **título del trabajo,** lo más ilustrativo y conciso posible, escrito primero en español y después en inglés, conteniendo entre 8-9 palabras clave significativas, extraídas, a ser posible del Tesauro de ERIC (Education Resources Information Center), que se encuentra accesible en Thesaurus - www.eric.es.gov/thesaurus.
    - Un **resumen,** que debe tener entre 200-250 palabras, primero en versión española y después en versión inglesa, siendo ambas de idéntico contenido; ambas versiones serán publicadas tanto en la edición impresa como electrónica de la revista. Siempre que sea posible, especialmente en el caso de las investigaciones, el resumen debe estructurarse de la siguiente manera: **introducción,** que recogerá el objetivo o finalidad de la investigación; **metodología:** incluirá los procedimientos básicos (diseño, selección de muestras o casos, métodos y técnicas de experimentación u observación y de análisis); **resultados:** principales hallazgos (dar datos específicos y su significación estadística, cuando corresponda); **y conclusiones principales.**[2]
    - Debajo del resumen, se deben incluir **de 5 a 10 palabras clave** o frases cortas (lexemas o descriptores), que también irán expresadas **en español y en inglés.** Se usarán palabras clave o términos internacionalmente aceptados en el campo de la educación para expresar conceptos y contenidos (ver Tesauro de ERIC).

- **Texto del artículo:**
  - **Extensión:** en el caso de investigaciones o estudios la extensión no sobrepasará las 8.000 palabras. En el caso de experiencias educativas, ensayos e informes no sobrepasará las 4.000 palabras. En todos los casos, dicha extensión incluirá notas, referencias, bibliografía y elementos gráficos. La versión completa del artículo será publicada en la edición electrónica de la Revista.
  - **Estructura:** en el caso de investigaciones y estudios, se recomienda que el artículo contemple, al menos, los siguientes aspectos: planteamiento del problema o tema objeto de estudio, antecedentes y fundamentación teórica, diseño y metodología, resultados, discusión de resultados, conclusiones, limitaciones del estudio y, en su caso, prospectiva.
  - **Nombres, símbolos y nomenclatura:** los autores deben emplear aquellos que estén normalizados para cada disciplina.
  - **Citas textuales:** las citas textuales deberán destacarse entre comillas y a continuación, entre paréntesis, el apellido e iniciales del autor, año de publicación y páginas de las que se ha extraído dicho texto.
  - **Los esquemas, dibujos, gráficos, tablas, fotografías,** etc. deben ser aquellos necesarios para complementar o clarificar el texto. Se numerarán consecutivamente en función del tipo (tabla, gráfico...) y se presentarán en blanco y negro. Los gráficos, esquemas y tablas deberán presentarse en un formato que no sea imagen con el fin de facilitar las modificaciones posteriores si fuese necesario en la maquetación del artículo.
  - **Las notas** se numerarán consecutivamente y su texto se recogerá a pie de página, restringiéndolas al mínimo necesario. Se evitarán las notas que sean simples referencias bibliográficas, en cuyo caso deberán ir en el texto señalando solo el autor/es y, entre paréntesis, el año de publicación; la referencia completa se incluirá en las referencias bibliográficas.
  - Al final del trabajo se incluirá una lista denominada **«Referencias bibliográficas»;** la veracidad de las citas bibliográficas serán responsabilidad del autor o autores del artículo. Estas serán presentadas por orden alfabético y deberán ajustarse a las normas APA[3] (en el Anexo IV de estas Normas se ofrece un extracto)

- El autor o autores deben adjuntar una *Carta de presentación y cesión de derechos,* donde harán constar:
  - El título del artículo completo.
  - Nombre/s del autor/es.
  - Dirección del responsable de la correspondencia.

---

[2] **La importancia de redactar un título y resumen adecuados estriba en que de su lectura dependerá en buena medida que los potenciales lectores lleguen a leer el trabajo completo (especialmente en búsquedas electrónicas).**

[3] **Consultar en www.revistaeducación.mec.es o en www.apastyle.org.**

- Solicitud de evaluación del artículo.
- Justificación de la selección de la Revista de Educación.
- Declaración de autoría: en el caso de trabajos realizados por más de un autor, todos los autores deben certificar que los firmantes han contribuido directamente al contenido intelectual del trabajo, que se hacen responsables del mismo, lo aprueban y están de acuerdo en que su nombre figure como autor.
- Declaración de que el manuscrito es inédito, y no se encuentra en proceso de evaluación en ninguna otra publicación.
- Sección de la revista en la que desea publicar el artículo, acorde con su naturaleza: a) Investigaciones o estudios; b) Ensayos o informes; ó c) Experiencias educativas (innovación).
- Cesión de derechos (*copyright*) del artículo a la Revista de Educación.
- Declaración de posibles conflictos de intereses: los autores deben hacer declaración de aquellas las actividades -especialmente las relaciones financieras- que pudieran introducir sesgos en los resultados del trabajo.

- **Envío de artículos.** Debe hacerse por correo postal a la siguiente dirección:
  Revista de Educación
  Instituto de Evaluación (MEC)
  C/ San Fernando del Jarama, 14, 1ª planta.
  (28002 Madrid)

3. Proceso editorial

- *Recepción de artículos.* Se acusará su recibo, tras lo que la Secretaría de la Revista efectuará una primera valoración editorial consistente en comprobar: a) la adecuación al ámbito temático y el interés del artículo en función de los criterios editoriales de la Revista, y b) cumplimiento de los requisitos de presentación formal exigidos en las normas de publicación. La recepción del artículo no supone su aceptación.
- *Sistema de revisión por pares (per review).* Comprobados el cumplimiento de los requisitos formales y la adecuación al interés temático de la Revista, el artículo será enviado a evaluación por parte de dos o más revisores expertos (externos o del Consejo Asesor), de forma confidencial y anónima (doble ciego), quienes emitirán un informe sobre la conveniencia o no de su publicación, que será tomado en consideración por la Secretaría del Consejo Editorial. El protocolo de evaluación utilizado por los revisores se hace público como anexo a estas Normas (Anexo I) en el sitio web de la Revista. En el caso de juicios dispares entre los dos evaluadores, el trabajo será remitido a un tercer evaluador. El trabajo revisado que se considere puede ser publicado condicionado a la inclusión de modificaciones, deberá ser corregido y devuelto por los autores a la Revista en el plazo máximo de un mes, tanto si se solicitan correcciones menores como mayores. De ser necesario, la nueva versión será enviada de nuevo a los revisores externos, procedimiento que se seguirá hasta su definitiva aceptación por la Revista. Los autores recibirán los informes de evaluación de los revisores, de forma anónima, para que éstos puedan realizar (en su caso) las correcciones oportunas.
- *Criterios de selección de revisores.* La selección de revisores es competencia de los editores de la revista, quienes tienen en cuenta sus méritos académicos, científicos y la experiencia profesional, incluyendo especialistas tanto de origen nacional como internacional. Entre los revisores podrán figurar ocasionalmente miembros del Comité Asesor. La Revista cuenta con revisores especialistas para contrastar los procedimientos metodológicos empleados en los trabajos.
- *Criterios de política editorial.* Los factores en los que se funda la decisión sobre la aceptación-rechazo de los trabajos por parte de los editores de la Revista son los siguientes: a) Originalidad: totalmente original, información valiosa, repetición de resultados conocidos; b) Actualidad y novedad; c) Relevancia: aplicabilidad de los resultados para la resolución de problemas concretos; d) Significación: para el avance del conocimiento científico; e) Fiabilidad y validez científica: calidad metodológica contrastada; f) Presentación: buena redacción, organización (coherencia lógica y presentación material).
- *Proceso de publicación.* Una vez finalizado el proceso de evaluación, se enviará al autor principal del trabajo la notificación de aceptación o rechazo para su publicación. Asimismo será informado de la llegada de las primeras pruebas de imprenta para facilitar su revisión dentro del plazo establecido por la Revista.
- *Permiso para reproducir material publicado.* El contenido de los trabajos puede ser reproducido, total o parcialmente, citando procedencia y solicitando autorización escrita al Editor antes de la publicación de dicho material.

- *Principios éticos relativos a la investigación y la publicación.* Es obligación de la RE detectar y denunciar las siguientes prácticas deshonestas sobre los diversos supuestos de fraude científico: a) fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio; b) Publicación duplicada. c) Autoría y conflictos de interés (ver apartado 4 de estas normas).
- Al citar trabajos publicados en esta Revista se debe incluir siempre la siguiente información: *Revista de Educación (Madrid)*, número de la revista, página/s y año de publicación.

4. Responsabilidades éticas

- La revista no acepta material previamente publicado. Los autores son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir parcialmente material (texto, tablas o figuras) de otras publicaciones y de citar su procedencia correctamente. Estos permisos deben solicitarse tanto al autor como a la editorial que ha publicado dicho material.
- En la lista de autores firmantes deben figurar únicamente aquellas personas que han contribuido intelectualmente al desarrollo del trabajo.
- La Revista espera que los autores declaren cualquier asociación comercial que pueda suponer un conflicto de intereses en conexión con el artículo remitido.
- Los autores deben mencionar en la sección de métodos que los procedimientos utilizados en los muestreos y controles han sido realizados tras obtención de un consentimiento informado.
- Se adjuntará al artículo una *Hoja de Identificación y Cesión de Derechos* (facilitada por la revista) firmada por todos los autores.La *Revista de Educación* se reserva la facultad de introducir las modificaciones que considere oportunas en la aplicación de estas normas, de lo que se informará oportunamente. Los originales enviados no serán devueltos.

Anexo I.- PROTOCOLO DE EVALUACIÓN A UTILIZAR POR LOS REVISORES (consultar en *Normas para la presentación de originales:* www.revistaeducacion.mec.es)
Anexo II.- LISTA DE COMPROBACIÓN PARA LOS AUTORES (consultar en *Normas para la presentación de originales:* www.revistaeducacion.mec.es)
Anexo III.- CARTA DE PRESENTACIÓN Y CESIÓN DE DERECHOS (consultar en *Normas para la presentación de originales:* www.revistaeducacion.mec.es)
Anexo IV.- EJEMPLIFICACIÓN REDUCIDA DE LAS NORMAS APA (5ª edición) (consultar en *Normas para la presentación de originales:* www.revistaeducacion.mec.es)

Se agradece de antemano a los autores la observación de estas normas, lo que permitirá agilizar el proceso de evaluación y edición.

Normas para la presentación de Recensiones

1. Con relación a la obra reseñada:
   - Preferentemente publicaciones científicas o innovaciones actuales en el campo de la educación.
   - Relevancia del tema objeto de la obra.
   - Especialización y prestigio del autor o autores, y de la editorial.
   - Actualidad (año de publicación).
   - Dado el carácter científico de la revista, se excluyen reseñas de obras de divulgación, libros de texto y materiales exclusivamente didácticos. También se excluye cualquier obra que defienda o propugne principios contrarios a los valores democráticos.

2. Con relación a la reseña:
   - Calidad del texto y especialización del recensor en el tema de la obra.
   - La recensión no debe sobrepasar las 700 palabras.
   - La reseña estará encabezada por los datos de la obra reseñada (siguiendo estrictamente las normas de la Revista).
   - El nombre del autor de la recensión deberá escribirse al final del texto.

La recensión se enviará a la dirección siguiente: www.revistaeducacion@mec.es. El autor o autora enviará también, en hoja aparte, los siguientes datos personales: dirección postal, profesión, teléfono y dirección de correo electrónico.

Le rogamos que, en caso de que la *Revista de Educación* le haya facilitado la obra a reseñar, nos sea devuelta pues pertenece a los fondos de la biblioteca del Ministerio de Educación y Ciencia.

SUMARIO DE LA SECCIÓN MONOGRÁFICA

Consenso y disenso:
¿es posible el pacto social en educación?

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ. **Presentación. ¿Cómo conciliar valores y fines en educación?**

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ. **¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso.**

JUAN MANUEL FERNÁNDEZ SORIA. **Igualdad y libertad de elección de centro docente: una cuestión polémica para un acuerdo necesario.**

GREGORIO CÁMARA VILLAR. **Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España.**

ALEJANDRO TIANA FERRER. **A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia de la LOE.**

JUAN CARLOS TEDESCO. **Ley y pacto educativo: un análisis del caso argentino.**

DAVID MEDINA. **El Pacto por la Educación en Cataluña. La realidad y el deseo.**

ANEXOS. **Los pactos autonómicos y el pacto social por la educación**

Anexo I. Pacte Nacional per a l'Educació.

Anexo II. Acuerdo entre la Consejería de Educación de Andalucía, las organizaciones sindicales y la Confederación de empresarios en el marco de los objetivos previstos en el VI acuerdo de concertación social en materia educativa.

Anexo III. Acuerdo entre la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura y las organizaciones sindicales de la enseñanza, para la mejora de la calidad en la educación del siglo XXI.

Anexo IV. Pacto Social por la Educación (frustado).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA

ISSN 0034-8082

9 770034 808002

Edición completa en
www.revistaeducacion.mec.es