

# 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 concepción 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<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1)</sup> 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.