

La necesidad de un Acuerdo Nacional de Educación

por **D. Agustín Dosil**

*Conferencia pronunciada
el 28 de octubre de 1997*

Forum Deusto

La necesidad de un Acuerdo Nacional de Educación

por D. Agustín Dosil*

Saludo muy cordialmente a todos, y agradezco la invitación del Forum que me permite hablar en esta prestigiosa institución, y en calidad de presidente de la CONCAPA, de la Declaración Conjunta en favor de la Educación, firmada hace unos pocos días por 18 organizaciones sociales vinculadas al mundo de la educación.

La CONCAPA, que ha respaldado esta «Declaración», es una organización católica de padres de alumnos de todo tipo de centros (públicos y de iniciativa social, sean o no concertados), que cuenta con 51 federaciones que suman más de 3.800 asociaciones de padres de alumnos (APAS), y con un número de afiliados cercano a los tres millones.

Sus objetivos son dos:

- a) La defensa de la libertad de educación: el derecho de los padres para elegir la educación que consideren más adecuada para sus hijos, y, por lo tanto, el centro, sin condicionantes económicos.

* Agustín Dosil Maceira nació en La Coruña, se licenció en Filosofía y Letras por la Universidad de Valencia (1970) y se doctoró en 1976. Desde 1977 ha desempeñado diversos cargos académicos en la Universidad de Santiago de Compostela, donde fue nombrado catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación en 1984. Es autor de varios libros y de artículos en revistas especializadas de Psicología y de Ciencias Humanas. Es presidente de diversas sociedades científicas y miembro del Consejo Editorial de varias publicaciones educativas. Desde 1995 es el presidente de la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA) y es miembro del Consejo de Administración de la European Parents Association (EPA), de la Unión Iberoamericana de Padres de Familia (UNIAPA) y del Consejo Escolar del Estado.

- b) La calidad de la educación: esto es, una educación que dé respuesta a todas las dimensiones de la persona, sin caer en ningún tipo de reduccionismo.

Estos objetivos los viene defendiendo en foros de organismos nacionales e internacionales a los que pertenece, entre ellos en el CEE, en la EPA, en la OIDEL y en la UNIAPA.

Ya sin más preámbulos, y en nombre de esta Organización, paso a presentarles nuestra visión de la Declaración en favor de la Educación.

Debe tenerse claro, desde un principio, que se trata de una *Declaración*, no de un *acuerdo* o *pacto*. Es, más bien, una declaración conjunta de intenciones. Una *propuesta* que se le hace a la Administración, a las fuerzas parlamentarias, quienes son en definitiva las que tienen que alcanzar tal acuerdo.

Supone, por consiguiente, un *primer paso*, que hay que valorar en sus justos términos. Un *consenso* en algunas cuestiones, un *acercamiento* de posturas en otras y la constatación de importantes *diferencias* en muchos temas, entre organizaciones que, a pesar de su antagonismo, han sabido sentarse en torno a una mesa, y se han esforzado en acercar posturas sin renunciar a aquello que justifica su presencia en la vida española, apostando por el *diálogo* y convencidas de la necesidad de crear un *clima de distensión y de paz* para avanzar en la consecución de los objetivos educativos que nos unen a todos.

Perspectiva diacrónica

Antes de entrar en el análisis del texto, voy a hacer unas consideraciones desde una *perspectiva histórica* que nos ayuden a una más *ajustada valoración* del documento aprobado.

Desde la promulgación de la LODE y, después, de la LOGSE, organizaciones como la CONCAPA han venido reclamando la necesidad de un *Acuerdo Escolar* (en ocasiones con manifestaciones multitudinarias), pues se entendía que el desarrollo que se hacía del art. 27 de la Constitución no era el adecuado.

Igualmente, *con motivo de la publicación de la LOGSE en el B.O.E.*, el *Consejo General* de la Educación Católica hizo llegar a las adminis-

traciones educativas, a cuantos se interesan por la educación, y a la opinión pública en general, una *Declaración* de la que recojo algunos párrafos:

1. Este Consejo mantiene frente al texto legal aprobado *grandes reparos, puesto que no satisface exigencias constitucionales fundamentales: «el derecho a recibir una educación religiosa y moral de acuerdo con las propias convicciones»* (art. 27.3 de la Constitución), y *no hace efectivo el ejercicio del derecho a la libertad de enseñanza* (art. 27.1.6).
2. *La Ley impide que la red de centros de iniciativa social se desarrolle de acuerdo con la demanda real de que éstos son objeto.*
3. *Las garantías para un ejercicio efectivo de los derechos fundamentales debieran haber quedado establecidas en esta Ley, y no confiadas a normas de desarrollo de inferior rango.*

En esta misma línea se pronuncian *otras instancias y personalidades de la vida pública.*

La necesidad de un acuerdo

Desde hace unos meses son muchas las organizaciones y personalidades del mundo de la educación que se han manifestado a favor de un *acuerdo o pacto escolar*, que garantice la paz necesaria en la escuela y dé estabilidad al sistema educativo y lo aleje, en lo posible, de los vaivenes políticos y de las legítimas alteraciones del poder.

Y a voces que desde la LODE, como es el caso de la CONCAPA, han venido reclamando un Acuerdo Nacional de Educación (ANE) se han unido las de sindicatos de muy diferente signo, y de patronales, asociaciones de padres y madres de alumnos y de los propios alumnos; en fin, de la comunidad educativa en su conjunto, que estima necesario alcanzar dicho consenso.

Las motivaciones que unos y otros tenían eran, sin lugar a dudas, distintas, aun cuando en los objetivos fundamentales se mostraba una gran coincidencia. Las razones o motivaciones de un cambio tan repentino en algunas organizaciones, que en años pasados no querían oír hablar del asunto y que en muy poco tiempo experimentaron un cambio tan radical, pueden ser muchas, pero no sería desacertado pensar que el cambio del Gobierno haya influido en ello.

Estas *circunstancias dificultaban* el clima de confianza que para la consecución de un objetivo como el que se pretendía era necesario que reinase entre todas las partes. Pero con una *actitud generosa* por parte de todos, *se iniciaron las conversaciones en un clima de diálogo y comprensión*, que iban ganando confianza a medida que se sucedían las reuniones de trabajo. La iniciativa de estas reuniones ha partido de la *Fundación Encuentro*, que ha sido la anfitriona de todas las reuniones celebradas y pieza muy importante para el logro del objetivo fijado.

Esta iniciativa de la Fundación Encuentro era consecuencia del análisis y estudio de su Memoria Anual, en la que se recogía que el logro de un Acuerdo en Educación era una de las necesidades más sentidas por la sociedad; un acuerdo/pacto similar al alcanzado en otros ámbitos de la vida española.

De esta necesidad (y clamor) se hizo eco el *Consejo Escolar del Estado*, quien en una de las sesiones plenarias aprobó por unanimidad iniciar los trabajos tendentes a conseguir un consenso de las fuerzas sociales en educación, para su tramitación y posterior aprobación en forma de acuerdo o pacto por las fuerzas políticas. En este acuerdo del Consejo, se anima a las organizaciones que lo componen a realizar encuentros y reuniones con sus miembros con el fin de que cada una fuese elaborando sus propuestas, como fase previa al inicio de los trabajos en el seno del Consejo.

Como consecuencia de ello, la CONCAPA reunió a unos mil representantes en el Palacio de Congresos de Madrid, hace algo más de un año.

El trabajo de la Fundación Encuentro consistió en lo siguiente: se parte de un borrador inicial que la propia Fundación pide redactar a un reducido grupo de personas, conocedoras del sistema educativo y de distinto signo político. El primer borrador es conocido por un número muy pequeño de organizaciones, que hacen una valoración del mismo y de su viabilidad. A este pequeño grupo se van sumando otras organizaciones y se van sucediendo los documentos de trabajo, consecuencia de las modificaciones que se van incorporando. Después de varios meses, se alcanza el documento, que se hace público y que es firmado por 18 organizaciones.

Análisis y comentarios del texto de la Declaración

Observaciones generales

1. Hay aspectos (temas) importantes de la educación que no se abordan. La prudencia aconsejó posponerlos y no discutirlos en un pri-

mer momento. Tal vez sea necesario crear primero determinadas condiciones para su abordaje, que ahora no se daban. En otros casos quedaron fuera por la simple prioridad de unos temas con relación a otros.

2. En la Declaración, podemos diferenciar tres niveles, en razón del consenso:

- a) Aspectos en los que ha habido un total acuerdo, desde el primer momento, y que tienen que ver con la declaración de principios muy generales: la necesidad de mejora de la calidad de la enseñanza o que la educación constituya una prioridad del Estado.
- b) Aspectos en los que se ha alcanzado un consenso, como consecuencia del trabajo realizado, y que hasta hace muy poco eran motivo de confrontación entre las fuerzas sociales y objeto de recientes manifestaciones.
- c) Un tercer nivel lo constituyen aquellas cuestiones sobre las que se han producido acercamientos, pero en las que no se alcanzó acuerdo. En estos puntos, el texto se queda en una calculada ambigüedad respetuosa con todas las posturas.

Precisamente, el propio texto de la Declaración resalta este hecho y hace referencia a los escritos que se recogen en la Memoria, en la que cada organización explicita su punto de vista sobre tales aspectos. (Sería irreal y escasamente democrático pretender un consenso total entre las partes dialogantes.)

3. El nivel de concreción en los temas abordados es muy distinto. En algunas cuestiones se desciende mucho y en otras se queda en un alto grado de generalización. Ello puede ser debido:

- a) A los condicionamientos impuestos del primer borrador. Los demás suponían modificaciones de aquél.
- b) Al propio contenido del texto.

Estructura del documento

Después de una introducción, la Declaración contempla los siguientes apartados:

1. Estructura del Sistema Educativo
2. Financiación de la enseñanza
3. Desarrollo profesional y valoración del profesorado

4. Funcionamiento de los centros
5. Política de educación compensatoria
6. Las transferencias educativas y la cooperación entre todas las administraciones educativas.

Contenido y comentarios

Puesto que el texto de la Declaración ya es conocido, me limito a resumir los puntos más importantes, a los que añadiré algunos comentarios.

Introducción/preludio

- 0.1. Parte de los arts. 27 («primer acuerdo») y 10 de la Constitución como marco de la Declaración.
 - Se reconocen los avances en educación en los últimos veinte años.
 - Se apuesta por la Reforma (en sus grandes líneas) pero se contempla la posibilidad de modificaciones.
 - Se reconoce la necesidad de un clima de concordia y estabilidad.
- 0.2. La educación no puede estar sometida a los vaivenes políticos y económicos en sus aspectos básicos.
 - La educación debe ser considerada una cuestión de máxima prioridad, y objetivo de una política de Estado.
 - Se apuesta por una educación de calidad compatible con los principios de equidad social y de libertad.
- 0.3. Se hace una llamada al MEC, a las administraciones educativas y a las fuerzas parlamentarias, a que respondan a esta propuesta social con un acuerdo parlamentario.
 - Se hace una referencia al hecho de que la firma no supone compartir los mismos puntos de vista en los problemas educativos y, por ello, se adjuntan en la Memoria escritos presentados por varias organizaciones.
 - Se destacan los objetivos básicos de la Declaración.
- 0.4. Se finaliza recordando la necesidad de dar un nuevo impulso a la educación, para dar respuesta a los retos nacionales y eu-

ropeos; para ello se hace necesario un amplio acuerdo, que favorezca un clima social de confianza y seguridad.

1. Estructura del sistema educativo

- 1.1. Se mantendrá el objetivo de extender la educación obligatoria gratuita hasta los 16 años. (Enseñanza secundaria: obligatoria de 4 años, y postobligatoria de 2 años.) Se añade que el carácter comprensivo de la organización de esta etapa será compatible con una progresiva diversificación.
- 1.2. Al término de la aplicación de la Reforma, la etapa de Educación Secundaria Obligatoria se impartirá en institutos, centros concertados de Secundaria y centros integrados (vieja reivindicación, sobre todo de la zona rural).
- 1.3. Se impulsará la F.P. más adaptada a las necesidades de la sociedad.
- 1.4. La enseñanza se organizará con criterios flexibles, favoreciéndose la autonomía de los centros y la atención a la diversidad del alumnado.

2. Financiación de la enseñanza

- 2.1. La enseñanza pública deberá ser objeto de una atención especial que le permita ofrecer una educación de calidad y, por ello, deberá incrementarse el esfuerzo presupuestario para completar la red de institutos, departamentos de Orientación y mejora de las instalaciones.
Se iniciará un nuevo sistema de incentivos profesionales a los profesores basados en criterios objetivos de mérito y capacidad.
- 2.2. Esta potenciación de la enseñanza pública deberá armonizarse con el derecho de la enseñanza de iniciativa social a recibir fondos públicos a través del concierto educativo, con el control social pertinente.

Asimismo, deberá realizarse una programación de la oferta educativa que asegure el derecho a la educación, la buena gestión de los recursos públicos y la posibilidad de escoger centro docente.

- 2.3. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán recibir los recursos necesarios para cumplir sus objetivos, y si escolarizan a alumnos con necesidades especiales recibirán los medios complementarios.

3. **Desarrollo profesional y valoración del profesorado**

- 3.1. Se propone diseñar un nuevo marco de incentivos profesionales y retributivos para el profesorado.
- 3.2. Se pide a las Administraciones Educativas que faciliten los recursos para alcanzar la analogía retributiva de los profesores de los centros concertados con los de los públicos.
- 3.3. Se considera especialmente importante ampliar la oferta de formación del profesorado.

4. **Funcionamiento de los centros**

- 4.1. Se destaca la autonomía de los centros para establecer un proyecto educativo propio, en cuya elaboración participará la comunidad educativa.

(Esto habrá de hacerse compatible en los centros concertados con su ideario propio.)

Se favorecerá la participación de los miembros de la comunidad educativa. Esta participación de la comunidad educativa se mantendrá en la elección del director o directores del centro.

Doctrina del Tribunal Constitucional: Se trata de compatibilizar dos derechos:

- a) El que le asiste a la entidad titular
- b) El que le asiste a la comunidad educativa.

Hay jurisprudencia al respecto: que la comunidad se pronuncie a instancias del titular. (Lo que se viene haciendo es que la entidad titular propone al candidato y la C.E. lo elige.)

- 4.2. y 4.3.

Necesidad de que la C.E. conozca el funcionamiento del centro y de las ayudas que las administraciones deben prestar a las asociaciones de padres y a la comunidad educativa en general.

5. **Política de educación compensatoria**

- 5.1. Los poderes públicos deberán ampliar sus programas de educación compensatoria y colaborar con las comunidades autó-

nomas, con presupuestos especiales, que tengan que escolarizar a un número mayor de alumnos en situaciones sociales y culturales desfavorecidas.

- 5.2. Se hace una mención especial de los alumnos de zonas rurales. Deberá hacerse el esfuerzo necesario para que puedan acceder a una enseñanza en condiciones de igualdad.

6. Las transferencias educativas y la cooperación entre todas las administraciones del Estado

- 6.1. Es necesaria una estrecha coordinación entre todas las administraciones educativas y se impulsará la participación de todos los agentes sociales en este proceso, especialmente a través de los consejos escolares autonómicos.
- 6.2. Las transferencias deberán realizarse con un compromiso parlamentario de financiación y, de esta forma, será posible garantizar la cooperación entre todas las administraciones en un marco educativo común, estable y con criterios de calidad homogéneos, dentro de un clima de colaboración, solidaridad y confianza en el futuro de la educación.
- 6.3. Se termina con un llamamiento al MEC y a todas las administraciones educativas para que apoyen estos objetivos.

Hasta aquí la Declaración Conjunta.

Como antes comentaba, un buen número de organizaciones firmantes han presentado documentos que se adjuntan a esta Declaración, en los que explicitan principios que como organizaciones les identifican, para aclarar la ambigüedad de ciertos aspectos de la misma o para denunciar la ausencia de determinados contenidos que consideraran fundamentales.

Presentación al MEC

La Declaración le ha sido presentada formalmente al MEC. La ministra valoró muy positivamente que organizaciones de tan diferente signo llegasen a esta Declaración, que sin duda puede facilitar la consecución del ANE. Un ANE, dijo, que deberá basarse en la calidad, libertad y equidad.

Presentación a las fuerzas parlamentarias

Se presentó, igualmente, la Declaración a los distintos grupos parlamentarios. La valoración ha sido, en general, positiva, si bien mostraron discrepancias en relación con los trámites parlamentarios a seguir.

El Consejo Escolar del Estado

Como queda dicho, el Pleno del CEE, máximo órgano de participación social en educación, había acordado iniciar los trabajos tendientes a alcanzar un Acuerdo o Pacto Escolar.

Esta decisión, adoptada en el curso pasado, fue reafirmada hace pocas semanas.

El CEE tiene una composición más amplia que la resultante de las organizaciones firmantes del Acuerdo, si bien aquellas pueden superar el 70 % del total del Consejo.

El Consejo se ha propuesto desarrollar sus trabajos, sobre la base de acuerdos anteriores del propio Consejo y sobre otros documentos, entre ellos la «Declaración Conjunta». Ha programado para los próximos meses una serie de sesiones de trabajo y se ha fijado como objetivo alcanzar un consenso entre las organizaciones que lo componen (al menos entre 2/3 de las mismas) que suponga la eliminación de los escritos de reserva presentes en la Declaración y la ampliación del consenso a otros aspectos no contemplados en las mismas.

Valoración de la declaración: principios y criterios interpretativos

(Documento íntegro aprobado por el Consejo Confederal de la CONCAPA)

La CONCAPA valora el esfuerzo realizado por todos los que hemos participado en la elaboración de la Declaración, que, partiendo de posiciones muy diferentes, hemos ido acercando posturas y creando un talante de comprensión hasta ahora inexistente. Manifiesta especial gratitud a la Fundación Encuentro por haber facilitado este diálogo y este talante.

Al suscribir la presente «Declaración Conjunta en favor de la Educación» lo hacemos conscientes de que es un primer paso que requerirá

nuevos esfuerzos de diálogo y comprensión. No obstante, lo consideramos de importancia fundamental y sin precedentes históricos en nuestro país.

El texto presenta importantes ambigüedades, consecuencia de la aproximación de posturas inicialmente muy distantes. Estas ambigüedades tienen por ello, para nosotros, su parte positiva, aunque requerirán ulteriores esfuerzos de interpretación y convergencia. Asimismo, hay en el texto lagunas para nosotros importantes, debidas en parte a la falta de acuerdo sobre algunos temas y, en parte, a que la pretensión del texto no era la de abarcar todos los aspectos de la educación.

Por otra parte, el documento nos parece irregular y asimétrico, con un lenguaje más bien propio de los centros de titularidad pública que se explica por las sucesivas y yuxtapuestas sugerencias al texto propuesto inicialmente por la Fundación Encuentro.

Por lealtad para todos los firmantes y para con nosotros mismos, la CONCAPA manifiesta que la firma de la presente Declaración debe entenderse respetuosa con los aspectos fundamentales e irrenunciables de nuestra visión de la educación, y en concreto con los siguientes

Principios

1. Derecho de los padres a la elección de centro y tipo de educación para sus hijos.
2. Derecho a la creación y dirección de centros y de los titulares a dotarles de un carácter propio y orientar efectivamente el funcionamiento del centro.
3. Derecho a la participación de la comunidad educativa en todos los aspectos relevantes de la marcha del centro.
4. Derecho al sostenimiento de los centros públicos y concertados con criterios análogos para evitar la discriminación del alumno que los elige.
5. Derecho del alumno y de las familias a la educación integral y consecuentemente a que se dé especial importancia a la educación en valores, en criterios éticos y morales, así como en todo lo relativo al sentido de la vida y la apertura a la trascendencia.

De estos principios, por otro lado latentes en la Declaración, queremos matizar los siguientes

Criterios interpretativos

1. El texto de la Declaración ha de entenderse a la luz de la Constitución y, según esta, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los tratados internacionales suscritos por España. Asimismo, ha de entenderse a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, intérprete máximo de la Constitución.
2. La referencia contenida en el punto 0.3. «El carácter básico de la educación como servicio público» deberá entenderse como un servicio cuya prestación han de garantizar los poderes públicos, y que podrá ser prestado tanto por instituciones de titularidad pública como de iniciativa social.
3. La expresión contenida en el punto 0.3. «que integra tanto la enseñanza pública como la enseñanza concertada, con su actual equilibrio en el respecto a los principios constitucionales», ha de entenderse que en modo alguno la expresión «actual equilibrio» se opondrá al derecho que asiste a los padres a la libre elección de centro.
4. Lo señalado en el punto 2.5. hay que entenderlo sin perjuicio de lo señalado en los puntos 2.1. y 2.3. del propio texto, de forma que la actualización de módulos de conciertos y la financiación de la educación infantil se debe iniciar, en los aspectos básicos, junto con el resto de las medidas.
5. La referencia contenida en el punto 2.6.: «De esta forma, al final de este proceso, el gasto público en educación será del 6 % del PIB, equiparable al de los países de la Unión Europea que otorgan una mayor prioridad a la educación», se entiende, tal y como se manifestó y acordó públicamente en la mesa de negociaciones, que deberá considerarse como prioritaria la equiparación a la media de los países de la Unión Europea que otorgan mayores recursos a la educación frente a la cifra del 6 % del PIB, tanto por ciento que debe considerarse como un referente y, por ello, no deberá condicionarse el cumplimiento de los contenidos del texto de la Declaración a ese porcentaje del 6 %.

Consideraciones finales

1. Se observa una total falta de referencia en la «Declaración» a un sector importante de la educación en España, como es la que se imparte en centros de iniciativa social, no sostenidos con fondos públicos.

Consideramos que una «Declaración» de esta naturaleza debiera incluir a todos los sectores, y esperamos que en los desarrollos posteriores del texto este sector esté presente.

Este es, a nuestro juicio, el gran reto que tiene por delante el Consejo Escolar del Estado, máximo órgano de participación de todos los sectores educativos, que está llamado a enriquecer los logros alcanzados, incorporando a organizaciones e instituciones que no han firmado la «Declaración», e incluyendo en un nuevo documento todos aquellos aspectos ausentes en la misma.

