

El sentido de debatir sobre el artículo 27 de la Constitución

José Gimeno Sacristán,
Universidad de Valencia
Miembro del Foro de Sevilla



Analizar realidades y expresar pensamientos sobre el artículo 27 de la Constitución no quiere decir que todo valga y haya que incorporarlo al texto de la misma, lo cual desbordaría el marco en el que podemos movernos. Se trata de corregir este marco, completarlo con otros elementos, remover algunos planteamientos y establecer las líneas generales de un discurso que facilite la consolidación de un relato que sea compartido. A partir de ahí se podrán generar consensos y disponer de una referencia para el desarrollo coherente del proyecto colectivo que es la educación y de la misma Constitución que, a su manera, es también un proyecto de educación.

La Constitución española cumple 40 años. Celebrar esta efeméride es una satisfacción, aunque sólo fuera porque nuestras vidas han transcurrido a la par que el desarrollo de aquélla. Esta coincidencia nos ha permitido vivir los acontecimientos que han tenido y siguen teniendo lugar en torno al desarrollo del texto constitucional.

Para quienes hemos podido reflexionar sobre esta experiencia tenemos la seguridad de haber formado parte viva de la historia reciente; y con sinceridad podemos afirmar que la Constitución de 1978 marcó un antes y un después en nuestras vidas. Supuso abrir cauces para facilitar avances sociales y espacios para vivir en libertad, dotarse de procedimientos democráticos para resolver problemas y dar pasos

hacia la modernización en general del país y, particularmente, del aparato educativo que necesitamos.

Podemos dar fe de lo que ha ocurrido en un tiempo lleno de expectativas, de esperanza y también de decepciones ante la etapa histórica que se iniciaba con la aprobación de la Constitución de 1978. Desde entonces hasta hoy hemos mejorado en las condiciones materiales de vida (algunos muchísimo más que otros), se han extendido derechos, se ha aumentado la edad tope de la obligatoriedad de la enseñanza; comenzaron a expandirse más y mejores comunicaciones, la vida cotidiana se podía vivir con la tranquilidad que daba tener empleo duradero.

¿Conviene reformar el art. 27 en la línea de nuestras reivindicaciones, o lo que queremos enmendar está en las leyes que lo desarrollaron? ¿Le interesa a la derecha participar en un proceso en el que se tendrían que revisarse privilegios adquiridos? No creemos que estén los conservadores dispuestos a poner en discusión sus conveniencias. Es explicable que la derecha no quiera afrontar abiertamente la reforma del art. 27 y no obligarse a negociar el terreno que tiene ya ganado. Desde la izquierda se confía en que la reforma del mencionado artículo permita avanzar en una mejor financiación, en que se adopten políticas compensatorias para luchar contra las viejas y nuevas brechas de las desigualdades, la reclamación de la laicidad, la prioridad del sistema público...

Hace no mucho tiempo los denominados padres de la Constitución (Herrero y Rodríguez de Miñón y Roca Junyent) manifestaban su opinión de que era preferible interpretar y renegociar con la ambigüedad del texto constitucional en su conjunto. Sin confiar en que la derecha conservadora vaya a mostrarse más débil y conciliadora, haciendo concesiones en un escenario de reforma más a fondo o en otro menos ambicioso, ciñéndonos a las interpretaciones posibles del texto constitucional. Tiene sentido recordar aquella sentencia de Romanones: *dejad que ellos [los diputados] hagan las leyes, yo haré el reglamento.*

No deberíamos pasar por alto la propuesta de aprovechar todas las posibilidades que de verdad sean útiles para mejorar lo que tenemos con un discurso que tiene que ser coherente y convincente, formando un texto claro y fuerte que pueda frenar la derechización de la política

de los gobiernos conservadores que han tenido responsabilidades de gobierno, que a veces han contado con la pasividad de la izquierda, que no ha tenido la fuerza necesaria hacer valer sus razones y sus propuestas.

Comentaremos algunas conclusiones relativas a la conveniencia de acometer reformas en el texto de la Constitución. Sabemos que las grandes leyes no son necesariamente los mejores remedios para nuestros problemas puntuales y cotidianos. Las leyes tienen valor para diseñar un proyecto que exprese algún ideal, como el progreso intelectual, científico, cultural o económico, que mejoran a los ciudadanos. Somos conscientes de la dificultad que ese cambio entraña, dadas las implicaciones que tiene el remover un texto fundamental como el de la Carta Magna. Por otro lado, se nos puede argumentar que con ese cambio y sólo con eso no podrían resolverse los problemas que tenemos.

Ha cambiado (ahora para peor) el ánimo “psicológico” para emprender proyectos de trasformación y de cambio que serían necesarios –la gana por hacer algo-, no dilatar más la decisión si no queremos perder las oportunidades de rehacer el sistema educativo, que parece alejarse cada vez más de las necesidades de la sociedad.

En el plano de las prácticas concretas, el de los comportamientos de las personas, el de las instituciones y en todo lo relacionado con el sistema educativo, es más complicado analizar y determinar qué avances de los logrados se deben a la Constitución desde su inicio en 1978.

¿Tiene la izquierda un programa suficientemente claro y potente para realizar el cambio? ¿Cuenta con los apoyos necesarios para afrontar y hacer que se acepten sus demandas? Nos mueven algunos motivos para echar una mirada retrospectiva y recordar qué ha ocurrido en estos casi cuarenta años de vigencia del artículo 27 de la Constitución. Es importante.

Unas precisiones previas.

Los parlamentarios constituyentes tuvieron que utilizar deliberadamente la ambigüedad del lenguaje que permitiese la

alternancia de políticas educativas diferentes. Esta particularidad del artículo 27 de la Constitución se explicó y se presentó como un rasgo positivo (el de ser objeto de interpretaciones diversas). Por otro lado, la ambigüedad abre un espacio posible que da oportunidad para participar en el diseño de una alternativa, así como en el intercambio de ideas y propuestas que se pueden desarrollar.

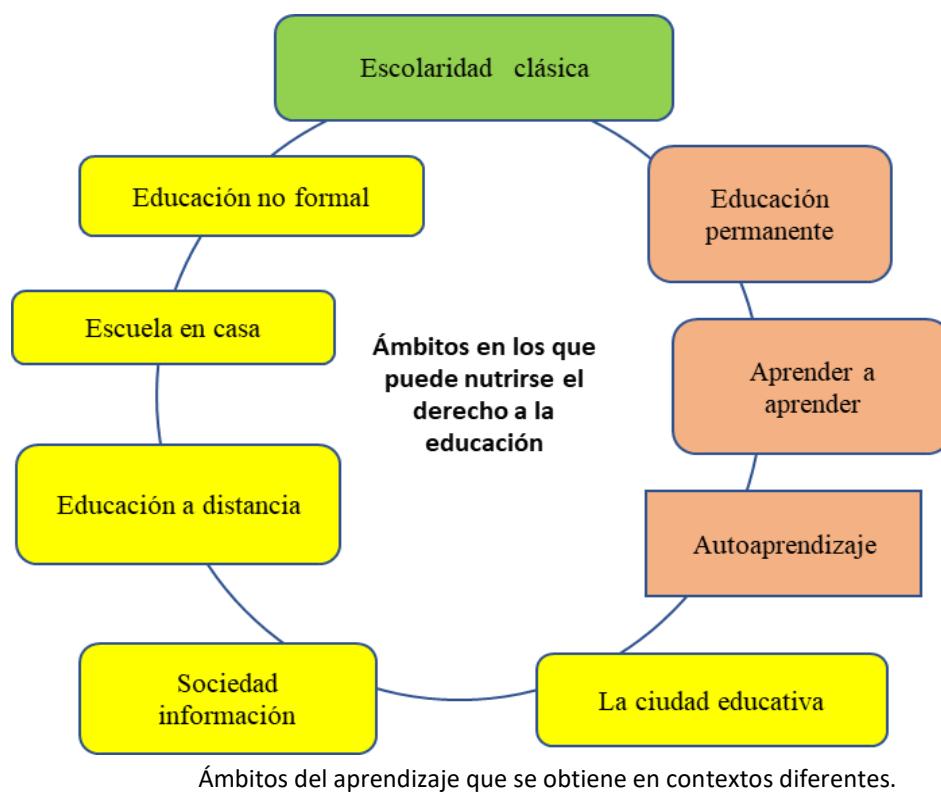
¿Qué entendemos de lo que leemos o escuchamos?

Ponemos un ejemplo de la equivocidad del lenguaje que utilizamos. El texto constitucional afirma en el punto primero del art. 27 que “**Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.**” ¿A qué se refiere el concepto *enseñanza*? No está claro. y, por lo tanto, tampoco lo está lo que se puede entender por *libertad de la enseñanza*. Según la Real Academia de la Lengua. *Enseñanza* significa la acción de enseñar –o mostrar-, el sistema y método de dar instrucción, el conocimiento o la experiencia que tenemos por realizar algún tipo de actividad, el dar ejemplo. Por *enseñanza* entendemos también el conjunto de conocimientos, de contenidos, principios, ideas, etc. que se enseñan a alguien.

Cuando escuchamos o leemos la palabra *enseñar o enseñanza* nos viene a la mente la idea de que alguien enseña, muestra o propone algo (contenido) a alguien. También nos sugiere la actividad de los *agentes* que realizan las acciones de la *enseñanza* (Familiares, profesorado, medios de comunicación); apela al *escenario o contexto* en el que se realiza la actividad (los centros educativos). Nos movemos en el plano didáctico, básicamente, en el que el profesorado dispone de libertad o autonomía para elegir lo que enseña, el cómo lo hace, qué medios se utilizan los docentes. ¿A quiénes se les debe reconocer la libertad de *enseñanza*? La libertad para crear centros de *enseñanza* por parte de personas físicas o jurídicas ya queda recogida en el punto 6 del art. 27.

A partir de la aprobación e instauración de la Constitución de 1978, los sectores conservadores (la Iglesia Católica a la cabeza) cambian sus argumentos y modernizan sus discursos. Logran cerrar a su favor la indefinición del lenguaje, concretándolo, envolviendo sus propuestas en el eslogan de defensa de la libertad que dicen ahora

está amenazada por el totalitarismo socialista que pondría en el Estado la capacidad de modelar el significado que irá adquiriendo el ambiguo mandato constitucional. Quienes han mantenido la subsidiariedad del Estado, quienes han controlado la aprobación de los textos que se podían utilizar en las aulas, quienes vetan el que haya una materia de Educación Cívica a cursar en la escolaridad obligatoria... ahora esos mismos sectores han cambiado los conceptos y el lenguaje y quieren ser vistos como los adalides de la *libertad*.



La primera de las imágenes que despierta en cada uno de nosotros los conceptos de *escolaridad* o *escolarización* es la de que alguien (individuo o grupo), que está aprendiendo o educándose dentro del marco de una institución académica y que podrán beneficiarse de algunos servicios, participar de los bienes culturales, etc. El derecho a la educación supone el reconocimiento de la libertad del individuo para acceder a las ofertas culturales de conocimientos existentes y desarrollarse como persona, perfeccionar sus capacidades de comunicar y de comunicarse con los demás. Le damos tanto valor a todo esto, que deseamos que todos puedan beneficiarse. Hasta lo hemos concebido como un derecho obligatorio de ejercerse.

Se puede afirmar que el *derecho a la educación* es una sencilla expresión con una alta carga de ambigüedad que puede tener diferentes significados. El término *educación* encierra acepciones diversas, desempeña diferentes funciones que ocurren en distintos ambientes o contextos ecológicos peculiares (en la familia, la calle, en el mundo del trabajo, en las actividades de ocio, en la lectura...).

Cualquiera que sea el significado o contenido que pudiéramos darle al *derecho a la educación*, estaremos refiriéndonos al derecho a ser escolarizado. Satisfacer el derecho a la educación significa ser admitidos en las instituciones escolares y no ser expulsados de ellas, disponer de un puesto escolar en las instituciones en las que se cursa la educación básica.

Restringir el derecho a la educación a “lo escolar” significa excluir posibles ampliaciones del significado de este mismo derecho, puesto que hay posibilidad de impartir educación y de recibirla fuera de las aulas.

Tenemos evidencia de que se realizan otras prácticas educativas no escolarizadas en la sociedad y en la cultura actuales, que tienen cada vez más importancia en la formación de los individuos y que es seguro irán aumentando en el futuro. Por eso, si no tomamos en cuenta la existencia de los ámbitos educativos no escolares (puede que sean quizá más atractivos) que irán teniendo cada vez más presencia e importancia en nuestras vidas y en la desigualdad de oportunidades.

Mencionaremos algunos ejemplos de lo que está ya ocurriendo. El movimiento llamado *Escuelas en casa* (Home schools), que en España agrupa a unas 4.000 familias. No queremos decir que los modelos desescolarizados sean una alternativa al sistema su actualmente dominante, que mejoren el logro de los fines que perseguimos. Sólo destacamos que el derecho a la educación podría satisfacerse (total o parcialmente) proveyendo nuevos espacios y llevando a cabo una distribución distinta del tiempo.

¿Qué significa “educar durante toda la vida”, el “aprender a aprender” la “ciudad educadora”, el *autoaprendizaje* y la “sociedad de la información”, por ejemplo? Estas expresiones nos inquietan porque quizá están indicándonos que un público cada vez más numeroso va a necesitar y demandará una oferta educativa diferente, que puede ser

complementaria, que por ahora no se pide abandonar las instituciones educativas, pero quizá reclamen otro tipo de formación y con otros métodos. Las actividades extracurriculares plantean ya problemas es la dirección que apuntamos. Se está fraguando un discurso y una práctica nuevos.

Hoy es necesario pensar y proponer un marco más amplio para entender lo que ocurre con el derecho a la educación en las circunstancias actuales.

El consenso como ideología.

El consenso tiene buena prensa entre nosotros porque significa, en primer lugar, una forma de tranquilizar a la opinión pública, a las familias (también a los editores de los de libros de texto), Los cambios y las reformas cuando se producen y se suceden uno detrás de otro, con una frecuencia que no da tiempo a llamar a las cosas de otra forma siguiendo modas sin justificación alguna, producen malestar. La ausencia de conflictos es un estado de paz, lo cual es deseable por sí mismo.

El consenso también es una forma de legitimación cuando es necesario adoptar medidas ante temas controvertidos o en situaciones complejas, cuya solución o respuesta implican responsabilidades compartidas.

Son varios los términos que definen lo que significa el consenso: asentimiento, asenso, beneplácito, aquiescencia, acuerdo, conformidad, anuencia, aprobación, consentimiento, convenio, pacto... lo contrario a disconformidad o discrepancia. En la realidad se tiene que producir un equilibrio entre los consensos y los disensos para que una sociedad sea viable al tiempo que se renueva: un equilibrio entre lo que nos une en el consenso y las discrepancias toleradas.

El consenso nunca puede ser total, pues si fuera así estaríamos bajo el paraguas de algún tipo de dictadura. En algunas ocasiones es la alianza de unos contra otros. El consenso solo lo es de una parte de los individuos o de las sociedades a favor de una acción, en otros lo es unos contra otros. No se puede aceptar sin más explicaciones el

consenso sin analizar y cuestionar su contenido y quiénes participan de él.

Se ha hablado últimamente mucho de la necesidad buscar el consenso sobre las líneas y contenidos básicos de las políticas educativas, a fin de dar estabilidad al sistema para que no se vea sometido a los vaivenes que puedan imponerle los sucesivos cambios de gobierno, como si las opciones o programas que cada partido fuesen necesariamente distintos y tuvieran que dejar su peculiar huella.

Aprendiendo a “consensuar”. Los Pactos de la Moncloa: Un ejemplo que después no se imitó.

Un año antes (1977) de que fuese aprobada la Constitución, el gobierno de la UCD convocó a todos los partidos políticos para abordar la grave situación de emergencia en la que se encontraba el país, sobre todo la situación económica. El Vicepresidente del Gobierno (Abril Martorell) hizo un diagnóstico rotundo. En la reunión sentenció: *O la Democracia salva a la Economía o ésta arrastrará a la Democracia*. El resultado fue el logro de dos acuerdos, reconocidos como *Pactos de la Moncloa*: uno de carácter económico que fue rubricado por todos y otro de carácter social en el que quedaban reflejadas las carencias de la educación. La derecha de Manuel Fraga no firmó el programa social que incluía a la educación, pero no hizo de la discrepancia un *casus beli* en la lucha política.



Los firmantes de los Pactos de la Moncloa. 1977.

El método que le dio sentido a las propuestas era fácil de encontrar, pero resultaba desconocido: el diálogo entre las fuerzas políticas. Del texto dedicado a política educativa (El apartado IV) extraemos las propuestas que nos parecen tienen cierto interés.

1. Crear el Estatuto de los centros educativos y del profesorado.
2. Mejorar la calidad de la enseñanza como meta.
3. Homogeneización técnica de los centros estatales y no estatales.
4. Gratuidad progresiva.
5. Se acometería la expansión efectiva de la gratuidad de la enseñanza mediante la construcción de centros.
6. **En los centros estatales.** Se aseguraba la gratuidad total de servicios de comedores y transporte, en los niveles de enseñanza obligatoria, equipamiento y atención a los gastos de funcionamiento y de profesorado.
7. Retribución del profesorado.
8. Posible abaratamiento de los libros de texto.
9. **Respecto a los centros no estatales.** Revisión profunda del sistema de financiación, Estatuto de Centros con la participación de los padres de alumnos y del profesorado en el control del funcionamiento y condiciones de estos centros.
10. **Otras medidas:** Se incorporarán las distintas lenguas y contenidos culturales en sus respectivos ámbitos territoriales. Pertinente colaboración entre el Gobierno y las instituciones autonómicas. Reciclaje del profesorado.

Pactos de la Moncloa 1977. IV. POLÍTICA EDUCATIVA

1. La política educativa se orientará conforme a los siguientes principios y criterios:

1. Estatuto de los centros educativos y del profesorado. Deberán constituir objetivos prioritarios de esta política la mejora de la calidad en la enseñanza y la homogeneización técnica de la misma entre los centros estatales y no estatales.

2. Gratuidad progresiva de la enseñanza. Para ello, se adoptarán las siguientes medidas:

a) En el ámbito de los centros estatales.

Se acometerá la expansión efectiva de la gratuidad de la enseñanza mediante la construcción, equipamiento y atención a los gastos de funcionamiento y de profesorado de los puestos escolares que se incluyan en el Plan Extraordinario de Escolarización de 40.000 millones de pesetas. A tales efectos se crearán 400.000 plazas de Educación General Básica, 200.000 nuevas plazas de Educación preescolar y 100.000 nuevas plazas de Bachillerato Unificado Polivalente durante 1978. El Ministerio de Educación y Ciencia informará trimestralmente a la Comisión Parlamentaria de Educación sobre los niveles de cumplimiento alcanzados en este Plan.

Se estudiarán, de cara al Presupuesto de 1979, las medidas que tiendan a la adecuada retribución del profesorado, cuando se impongan como necesarios para los alumnos de concentraciones escolares; y se examinará el posible abaratamiento de los libros de texto en niveles educativos obligatorios.

Se implantará la participación de los padres de alumnos y del profesorado en el control del funcionamiento y condiciones de estos centros.

b) Respecto a los centros no estatales se procederá a una revisión profunda del sistema de financiación con la definición, si se considera conveniente, de un estatuto de los centros subvencionados en que se prevea la participación de padres de alumnos y profesorado por la que se atienda a la función, necesidades y condiciones de tales centros, y en el que se asegure el control de la aplicación de fondos públicos a los mismos.

3. La política educativa se completará, además, con las siguientes actuaciones:

a) Se incorporarán las distintas lenguas y contenidos culturales en sus respectivos ámbitos territoriales, para todos los niveles educativos obligatorios. En coherencia con estas medidas, se facilitará al profesorado, en su caso, el oportuno reciclaje.

b) En la medida en que se vayan instaurando los diferentes regímenes y estatutos autonómicos, se establecerá la pertinente colaboración entre el Gobierno y las instituciones autonómicas para la realización de estos planes.

c) La política de inversiones habrá de complementarse con una eficaz acción en materia de obtención de suelo, para lo que se precisa una especialísima colaboración de los organismos de Obras Públicas y Urbanismo, así como de las Corporaciones Locales, y las medidas legislativas necesarias que permitan la urgente disponibilidad del suelo.

d) Asimismo se considera necesario adoptar las medidas para reducir los actuales plazos en las construcciones y agilizar al máximo la actuación administrativa.

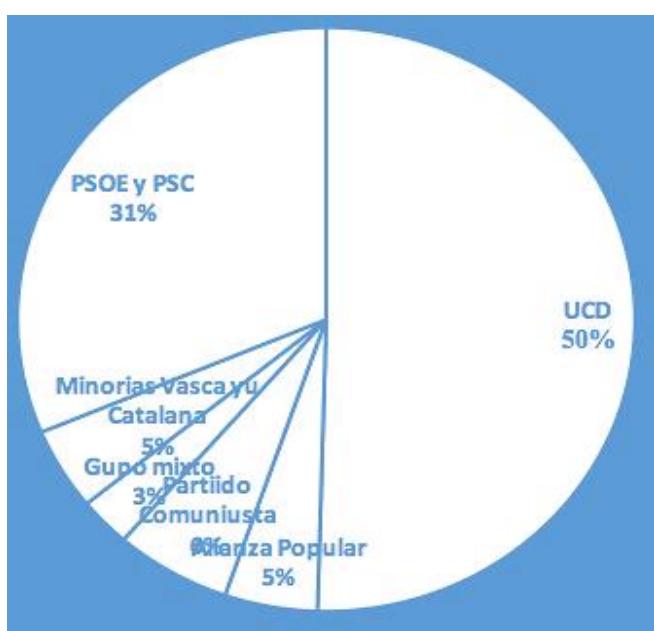
Aunque la realidad de ahora no es la misma que la que había entonces, la lectura de este documento nos sugiere que seguimos teniendo parecidos problemas por resolver. Los pactos resultaron ser no sólo un episodio de tolerancia o consenso forzados por las circunstancias, sino que para la educación resultaron ser un programa más avanzado de lo que lo sería después el artículo 27 de la Constitución. Estos acuerdos demostraron que se pueden desarrollar políticas de consenso en educación, aceptando el principio de que los centros “estatales” deben ser objeto de atención prioritaria, por el principio de justicia distributiva. Si no hay igualdad es imposible que el derecho a la educación sea una realidad para todos.

Hacemos notar cómo se utilizan los términos *estatal* y *no-estatal*, que la derecha ha logrado después erradicar del relato actual sobre la

educación, cambiándolos por los de enseñanza *pública y privada*, aspirando a que los centros concertados se asimilen a los públicos, pues –ellos dicen– que también desempeñan un servicio para un fin público.

El diálogo como necesidad.

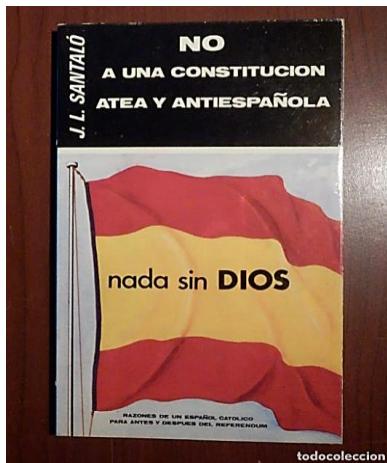
Las Cortes constituyentes fueron elegidas en 1977 y componían un cuadro complejo para gobernar en minoría. En el gráfico se indica el reparto de escaños a partir del cual se establecieron las mayorías y las minorías. Se formaron dos grandes bloques que, bien en el gobierno, bien en la oposición, han protagonizado las reformas educativas en la etapa que va desde 1978 hasta hoy. Por un lado, la UCD (166 diputados), con Alianza Popular (16) a su derecha (ambos partidos se fusionaron más tarde formando el PP). Por otro lado, el PSOE (103, más 15 del PSC), con el PC a su izquierda (20) y una Minoría Vasca y Catalana (21) que se movía entre ambos bloques. Simplificando, los primeros (UCD y AP), representaban las posiciones más conservadoras y a los segundos (PSOE, PSC y PC) las posiciones más progresistas en España. Esta configuración del mapa político bipolarizado perduró hasta que el “bipartidismo” se rompió en la última legislatura (2016). Nos queda por ver ahora cómo se podrán articular políticas generales en un Parlamento más fragmentado, que las fuerzas políticas sepan compartir diagnósticos y ponerse de acuerdo en acertar en las medidas a tomar.



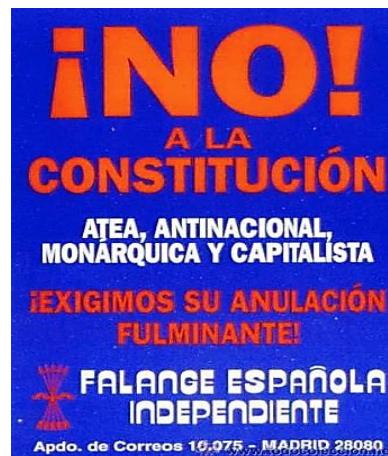
La fragmentación de las Cortes constituyentes (1977-1979), hacían más difícil el lograr acuerdos sobre lo que concita intereses y visiones del mundo que son tan distintas.

Distribución de los escaños de diputados en el Congreso en la legislatura constituyente

Quedó al margen de esta dinámica de la alternancia entre ambos bloques una parte de la ultraderecha que no se integró en el partido de Alianza Popular. Una opción ultraderechista tan arcaica que llegó a descalificar a la Constitución calificándola de atea y anti española.



J. Santaló. Vassallo de Mumbert editor.
Madrid 1978.



Cartel oponiéndose a la Constitución

Por el otro lado, sectores de izquierda más “exigentes” políticamente no apoyaron explícitamente la propuesta sometida a referéndum por considerar que era tibia y de origen espurio.

El consenso no sólo es el fruto que se alcanza, sino que es también un proceso de convencimiento recíproco que utiliza el diálogo y llega a compartir una misma concepción del sujeto de la educación, de los fines imprescindibles, del desarrollo humano, del bienestar, de la cultura relevante...Lo cual nos lleva a pensar que es factible y necesario compartir los diagnósticos acerca de lo que es la realidad y sobre lo que deseamos que llegue a ser. Se podrá avanzar en este proceso si, en primer lugar, se parte de un consenso sobre cuáles son los disensos que nos separan.

El diálogo es una opción metodológica que se ampara en la racionalidad comunicativa habermasiana, que ha de desarrollarse si no ponemos trampas a la comunicación, sincera, con una actitud de confianza y apertura a los demás, con intercambio sincero de información. Un pacto facilitado por el consenso tiene que dialogar sobre aquello en lo que acordemos son los desacuerdos. El pacto en el pasado, salvo excepciones, se apoyó en las renuncias por parte de la izquierda. Cuando por necesidad o por conveniencia se deja abierto un

texto, esa indefinición la van a cerrar los poderes establecidos (civiles, religioso, jurídicos) en beneficio propio.

Creemos que en buena parte las posturas que tomaron los sectores conservadores en las discusiones del texto constitucional (Art. 27) de la democracia se explica por la merma de privilegios materiales y la pérdida del monopolio de la influencia en la formación del discurso o doctrina de la derecha en la educación, muy especialmente de la Iglesia Católica, a la que el franquismo “premió” por el apoyo que recibió de ella en la Guerra Civil (1936). Hoy nadie se reclama heredero de este legado, pero algo debe tener que ver el que en España la enseñanza privada sea cuatro veces más voluminosa que en los demás países de la Unión Europea.

El artículo 27, el único que hace referencia a la educación, fue el más debatido de todo el texto constitucional. La discusión sobre la educación ocupó mucho más tiempo que cualquier otro tópico, La viveza de los debates puso en duda si no se rompería el consenso logrado en el resto del articulado. El Artículo 27 es el más extenso de toda la Constitución (diez apartados), el que más enmiendas recibió durante su tramitación (Unas 3000), Se produjo el abandono de la Comisión por un mes del ponente del PSOE (Gregorio Peces Barba) como protesta por la dinámica de blindaje impuesta por la UCD acompañada de sus aliados naturales (Alianza Popular y las Minorías Vasca y Catalana).

En contra de lo que a veces se dice acerca de la importancia del consenso en la transición, hay que recordar que ese acuerdo no se produjo en educación o, si lo hubo, se diluyó rápidamente. Los puntos de discrepancia se reproducen después de los 40 años de vigencia de la Constitución, El disenso existe. La brecha se produce por la permanencia de viejos enfrentamientos que algunos proceden desde el siglo XIX.

¿Quiénes son los destinarios del derecho a la educación?

Términos como *joven, menor, niño, niñez, infancia, infantil, adolescente, estudiante, alumno, adulto...* (Pueden elegirse otros) no existen en el texto del art. 27. No hay referencia a los sujetos, a quienes son los destinatarios del derecho a la educación.

El texto del art. 27 no dice nada al respecto. Se puede suponer que se refiere a los menores que tienen la edad de estar escolarizados y a los que les asistiría el derecho a la educación; ellos los ejercen y son quienes, supuestamente, se benefician de sus efectos. Ese derecho queda delimitado y se concreta para los menores y jóvenes en el tiempo que dura la educación obligatoria. Por eso, cualquier desigualdad que se produzca en las aulas, en la admisión de alumnos o en el funcionamiento de los centros educativos, es una desigualdad o un déficit en el logro del derecho a la educación. Hemos de enfocarlo como un concepto virtual que despliega sus posibilidades según en qué condiciones se desarrolle. Si el 27 no hace referencias a quienes son los educados, no podemos acomodar el discurso o sacar alguna consecuencia práctica.

Entre los que son sujetos olvidados o “desaparecidos” encontraremos con más probabilidad a quienes son mujeres o a quienes forman parte de categorías de sujetos singularizados que tienen el riesgo de ser excluidos, si no lo están ya. Nos referimos a quienes están al borde de la pobreza, a los que ya no pueden salir de ella, a quienes invierten varias horas al día en ir y volver de su humilde vivienda de barro a la escuela, que quizá no tenga cristales en las ventanas, ni biblioteca, aunque sí tendrán un viejo ordenador, a quienes abandonaron temprano la escolaridad.... Hay que recordar que es la misma institución educativa la que genera exclusión, creamos categorías de sujetos etiquetados por procedimientos que aparentan ser neutros por ser técnicos, como ahora ocurre con la evaluación.

Es frecuente utilizar el nivel educativo (Primaria, secundaria, ... o la formación profesional, tan importante y necesaria y, sin embargo, tan olvidada en el art. 27) como referencia para modular el discurso y poder trazar categorías de sujetos que el propio sistema construye, ...

Si no hay destinatarios identificados en el texto, no habrá oficialmente necesidades que satisfacer, ni compensaciones que añadir. Si al plantear el derecho a la educación no identificamos las prioridades para diferentes tipos de sujetos quedamos imposibilitados para actuar razonablemente y con justicia.

Universalidad, libertad y elección.

Si la educación se universaliza es porque sus virtualidades alcanzan a todos y a todas; es un bien (hoy se le llama *inversión*) que lo disfrutará cualquier ciudadano.

La universalización de la educación es un hecho trascendental en la historia de la Humanidad y un salto en el logro de la igualdad de oportunidades. Salvo excepciones, es una transformación que se comparte y crea lazos de interdependencia o de tejido social. Se acepta como un rasgo común más de la realidad. Esto ocurre con la obligatoriedad y con la gratuidad de la misma. No obstante, como ocurre con cualquier cambio social de carácter global, siempre quedan algunos rezagados. Son sectores de la sociedad que se resisten a aceptar lo que en la sociedad ya ha cambiado. Los temores a la pérdida de calidad en el sistema educativo son frecuentes, incluso en algún sector del profesorado (aunque lleve consigo el incremento de puestos de trabajo) En España hemos podido ver ese fenómeno cuando la Ley General de Educación (1970) aumentó la obligatoriedad de los 12 años hasta los 14. Lo mismo pasó cuando en 1990 con la LOGSE se amplió desde los 14 hasta los 16.

Un sector de las familias aspira a que sus hijos sean admitidos en aquel centro que se acomode más a lo que ellos desean para sus hijos y también según lo que se conoce de los centros por vías informales, tradiciones, publicidad... Con sus demandas no se pretende mejorar la educación de todos, sino mejorar sus posiciones individuales, aun sabiendo que otros pierden en el juego. Los centros serían ingobernables si todos pudiesen y quisieran elegirlos. Los padres podrán manifestar su voluntad de querer llevar a los pequeños a un determinado centro, pero será el centro el que podrá elegir a alumnos. El lema “Libertad de elección de centro” debería sustituirse, con más rigor, por el de “Libertad para poder *solicitar* entrar en un centro”.

La educación o la escolaridad no se pueden entender ni guiarse por la *metáfora del mercado*, por su misma naturaleza, porque la educación es una promesa de igualdad ante las graves diferencias entre individuos, países, etc. No se adecúa a las necesidades de la educación. El mercado no puede funcionar en educación porque los centros ofrecen pocas oportunidades de diferenciarse unos de otros en “la

mercancía” con la que agradar a los clientes (que son los padres). A los centros no se identifica como productos singulares que se exhiben en el mercado ante los posibles compradores, que van evaluando dónde es posible y conveniente elegir. Con una cierta experiencia, el vendedor sacará las conclusiones de qué es lo que más aprecia el consumidor. El resto de productos que no sean demandados, no se ofertarán y desaparecerán del mercado.

Escuchamos argumentos a favor de que las pruebas PISA puedan ser el criterio para diferenciar los centros a partir de las puntuaciones obtenidas por los alumnos a los 15 años en cada uno de los centros. Se argumenta que la presión de la demanda de las familias, que quieren para sus hijos el poder entrar en los mejores centros es lo que estimula la competencia entre los centros.

Un último motivo de reparo a esta forma de entender la libertad de la enseñanza se concreta en la pregunta ¿qué consecuencias tiene el que algunos tengan la libertad de la enseñanza y otros no puedan ejercerla.

De pedigüeños a prepotentes.

“Los poderes públicos **ayudarán** a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca”. (Punto nueve del artículo 27).

Al no especificar de qué ayuda se trata ni a qué centros se refiere, podemos suponer que caben alternativas como programas de compensación, desarrollo de proyectos, perfeccionamiento del profesorado... Estas una propuesta novedosa y un poco revolucionaria: el hacer referencia a todo tipo de centros. No es comprensible que lo que en principio era una ayuda, se haya convertido en una obligación que aumenta la brecha de la desigualdad a favor de los centros privados concertados.

¡Quién iba a decirnos que aquellos centros que serían **ayudados** por los poderes públicos, ahora se les considere como los centros de referencia de la calidad de la enseñanza!

Los redactores del primer punto del art. 27 querían desde el primer momento dejar claro que lo que pretendían era asegurar la pervivencia de los centros privados, poniendo su presencia en la primera línea del texto en la que se reconoce la libertad de enseñanza.

La financiación de los centros privados concertados ha sido motivo de conflictos permanentemente, constituyéndose en el centro de atención que continúa después de aprobarse la Constitución. Es uno de los aspectos duros para pactar con la derecha la política educativa. No hay instrumento más directo y eficaz para prestigiar a los centros concertados que aumentar los recursos que se le dedican y que al mismo tiempo el gasto para que el sistema educativo público sufre los recortes debidos a las formas de gobernar que ha impuesto esa política que viene practicando el Partido Popular allí donde gobierna. El porcentaje del PIB dedicado a educación sigue bajando (a pesar de que el Gobierno dice que estamos saliendo de la crisis). En el periodo de austeridad forzada los recursos han descendido para la educación pública y, sin embargo, han aumentado los dedicados a la privada. Es una indignidad.

Los contenidos del derecho a la educación.

¿De qué se nutre el art 27? ¿Qué se obtiene con su disfrute, a qué nos abre paso, en qué se progresá cuando se tiene un derecho a la educación y se ejerce? ¿De dónde extraemos el contenido del art. 27 del derecho a la educación? ...Este artículo 27 de nuestra Constitución recoge parcialmente los tres puntos que la Declaración Universal de los Derechos Humanos dedica a la educación (A continuación, ofrecemos los cuadros en los que quedan reflejados los contenidos de los arts. 26 de la Declaración de Naciones Unidas y el 27 de la Constitución española).

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Art. 26.

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Constitución Española 1989.
Artículo 27.
Derecho a la educación.

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
2. 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.
3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el

Constitución Española 1989.
Artículo 43.
Derecho protección de la salud.

1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.
2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.
3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio.

Constitución Española 1989.	Constitución Española 1989.
Artículo 27.	Artículo 43.
Derecho a la educación.	Derecho protección de la salud.
cumplimiento de las leyes. 9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. 10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.	

El punto dos del texto del art. 27 es el único lugar donde se alude al contenido y a los métodos la enseñanza o de la educación. Es la única referencia a tener en cuenta en el diseño del currículo que se deduce del texto constitucional: “2. 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”. Es un enunciado un tanto retórico que nos sirve de poco si no lo concretamos en procedimientos adecuados y suficientes para llevarlos a cabo.

¿Creemos que es adecuado y pertinente hacer mención a los contenidos que son necesarios para el pleno desarrollo de quienes disfrutan del derecho a la educación? No parece oportuno que se especifique en un documento como éste una concreción de los componentes que formarán a los sujetos como ciudadanos, como seres inteligentes o, simplemente, como ciudadanos cultivados. Entiéndase: no debemos regular los contenidos concretos de la Física, pero si cabe proponer la importancia de la formación científica y técnica.

Esta es una fórmula que pude servir para acotar la regulación el currículum en un sistema descentralizado. Este puede ser el lugar y el momento de rescatar las humanidades del ámbito de lo “no-útil”. Se puede formar un proyecto de cultura común compartida y diversa. Quizá debamos hablar más de lo que nos une y menos de lo que nos separa. La España de las diecisiete Comunidades no debe consolidar otros tantos proyectos de cultura. No se trata de re-centralizar las competencias –en este caso de la educación, como ahora se dice- sino de ahorrar medios, potenciar recursos y no inventar las matemáticas en cada territorio.

¿Qué se pude hacer con la Religión?

Haremos algunas reflexiones sobre uno de los problemas que, junto al de la financiación de la enseñanza concertada, son el origen de conflictos frecuentes no resueltos, sobre los cuales no hay consenso. Absorben la atención condicionando el debate político, antes y después de la entrada en vigor de la Constitución 1978. Para abordar el tema de dónde ubicar la Religión partimos de la argumentación que hizo John Locke en su *Ensayo sobre la tolerancia* (1667) acerca de cómo vivir en comunidades donde existen y se practican distintos credos. La propuesta que este precursor de la modernidad nos hace es la de, por el lado de los creyentes hay que asentar el principio de la tolerancia y, por el otro obligar a la neutralidad del Estado.

“La tolerancia hacia aquellos que difieren de otros en materias de religión es tan conforme al Evangelio de Jesucristo y a la razón genuina de la humanidad, que parece monstruoso que los hombres sean tan ciegos como para no percibir claramente la necesidad y ventaja de ello”.

“La existencia de diversas religiones en el seno de una misma comunidad política hace necesario el principio de neutralidad del Estado y conduce a la separación entre lo político y lo religioso”.

“El Estado debe ocuparse de la paz, de la seguridad y del interés público, pero no de la salvación de las almas, es decir, de la religión de cada cual. La libertad de juicio de cada ciudadano, que se halla en el fundamento de todas las demás libertades, no es concebible sin tolerancia en materia religiosa”.

“El cuidado de las almas no pertenece al Príncipe; no es inherente a su función, que consiste en prescribir la ley y exigir su cumplimiento mediante sanciones...Por consiguiente, el cuidado del alma de todo hombre sólo le pertenece a él”.

Artículo 6.3 de la Constitución.

“Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones.

Parece como si el legislador tuviera conciencia de culpabilidad por desplazar a la Iglesia de la esfera política en la primera parte del artículo y en la segunda parte se lo restituyera con creces. ¿Cuáles son las creencias de la sociedad hoy) para justificar una excepción a la no confesionalidad estricto sensu? Las de los no creyentes son también creencias de la sociedad española. Es evidente que los ciudadanos no católicos no tienen las mismas oportunidades que si tienen quienes lo son.

Es cierto que los sectores progresistas de los católicos han sido partidarios de la separación de Iglesia y el Estado. Hay que destacar como muy positiva la labor del Cardenal Tarancón en la transición, defendiendo la separación de poderes (al César, lo que es del César y a Dios lo que es de Dios. Pero han sido los sectores conservadores quienes han llenado de contenidos las relaciones entre el Vaticano y Estado Español. La Iglesia Católica española no asumió de buena gana las conclusiones del Concilio Vaticano II (1963-1965) entre las cuales está el pronunciamiento a favor de la separación entre la Iglesia y la política. Lo que hoy es un conflicto, en el pasado fue un espacio de colaboración muy estrecha con la Dictadura.

No es la Constitución el terreno principal en el que se juega la batalla por el poder controlar el discurso ideológico de las creencias religiosas, sino que hay otros motivos de conflicto por los que la Iglesia tiene que preocuparse: El pago directo que hace el Estado a la Iglesia por encima de lo que recauda en la declaración de la renta, las exenciones fiscales (no pagan el IBI), el mercado saneado de las editoriales de libros de texto, la restauración de los monumentos y otros inmuebles, que después producen ingresos importantes, colegios dese la Educación Infantil hasta la Enseñanza Universitaria... Cuando se quieran hacer cambios en el estatuto de la Religión en la educación pública, debemos entender que esa iniciativa repercute en remover otros palos que permanecen ocultos por parte de la Iglesia.

Las relaciones Iglesia-Estado en la actualidad se rigen por los *Acuerdos entre el Estado Español y La Santa Sede sobre la enseñanza y asuntos culturales*, de 1979 que ponían al día el Concordato de 1953 (un monumento al más rancio nacionalcatolicismo con posiciones lo más alejadas que pudiera imaginarse. Los firmó el gobierno de Adolfo Suárez, al parecer con premura, ante unos pocos meses de aprobarse la Constitución en 1978. Una premura que ha generado la duda de su constitucionalidad, pues, necesariamente, los pactos tuvieron que ser negociados previamente a la aprobación de la Constitución. Parece como si hubiera habido prisa por evitar un debate en el nuevo contexto democrático. Puede ser que se quisiera decir aquello de “todo debería quedar atado y bien atado”

Estamos hoy afectados por discusiones que deberían estar superadas, transcurridos cuarenta años. Periodo en el que la Iglesia, claro está, se

ha sentido cómoda; una situación que le interesa prolongar. Como cualquier cambio que hoy se emprendiera debería ser motivo para avanzar en la no confesionalidad y se limitaría su facultad de intervenir en la educación, es lógico que no tenga interés en este tema.

En los Acuerdos se vuelve a recoger el derecho de los padres sobre la educación moral y religiosa de sus hijos en el ámbito escolar. Pero ahora no se deja dudas en la interpretación de los textos. La Iglesia reclama que la Religión debe formar parte del currículo ordinario con un estatus como el que puedan tener las Matemáticas o el Inglés. El Partido Popular le hizo un regalo a la Iglesia concediéndole a la Religión que fuese una asignatura en la que los estudiantes son evaluados y cuyos resultados pasarán al formar parte del expediente personal con los consiguientes efectos sobre la desigualdad de oportunidades, por la sencilla razón de que quienes cursen la Religión mejoran la puntuación media de su expediente, (Es una comprobación empírica que los profesores de Religión califican más alto a quienes se inscriben en esa materia). Veamos los siguientes textos pertenecientes a los Acuerdos de 1979:

Art. 1. Los planes educativos en los niveles de Educación Preescolar, de Educación General Básica (EGB) y de Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) y Grados de Formación Profesional correspondientes a los alumnos de las mismas edades incluirán la enseñanza de la religión católica en todos los Centros de educación, en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. Por respeto a la libertad de conciencia, dicha enseñanza no tendrá carácter obligatorio para los alumnos. Se garantiza, sin embargo, el derecho a recibirla”.

“Las autoridades académicas adoptarán las medidas oportunas para que el hecho de recibir o no recibir la enseñanza religiosa no suponga discriminación alguna en la actividad escolar. Se garantiza, sin embargo, el derecho a recibirla.

“En los niveles de enseñanza mencionados, las autoridades académicas correspondientes permitirán que la jerarquía eclesiástica establezca, ¡en las condiciones concretas que con ella se c!

“Art. 2. El Estado se compromete a colaborar con la Iglesia Católica en la consecución de su adecuado sostenimiento económico, con respeto absoluto del principio de libertad religiosa.

Los tratados o acuerdos con la Iglesia dan la impresión de que han servido casi siempre para que ésta obtenga ventajas o, simplemente, afiance lo que ya tiene. Sin que pase nada cuan do imparte

Desde el siglo XVII contamos con las ideas de John Locke que constituyen uno de los pilares que sustentaron las bases del liberalismo político moderno como la respuesta a la división de religiones que se produjo con la Reforma entre católicos y protestantes. Cuatro siglos más tarde es la Religión la que motiva todavía los enfrentamientos entre las opciones de política educativa.

La Iglesia no mostró reparos en la larga noche del franquismo en la que estuvo cómodamente instalada, cuando marcaba la vida social, la familiar y la educación, estableciendo un estrecho maridaje de conveniencia con el franquismo. En este caso el “Príncipe” (el Estado franquista) no podía, ni de lejos, comportarse como mediador separando las esferas pública (la política), y privada (las creencias religiosas de cada uno).

Mientras no se cambien los acuerdos de 1979, poco se puede hacer por darle a la Religión el estatuto que le corresponde por su naturaleza en una sociedad laica. En una sociedad que no contradigan los acuerdos, lo cual es difícil de lograr. No se puede hacer mucho cuando el Gobierno apoya medidas que alejan la separación de poderes.

Todavía nos queda trabajar en los resquicios, muy numerosos, que dejan las políticas educativas dominantes.

Podemos ir pidiendo que al artículo 27 de la Constitución se le dé otro contenido, trabajar por su valoración social.

Una amalgama de temas nos queda por rescatar y extraer las derivaciones que procedan. Otros muchos podían ser tratados. Reflejamos algunos retos que deberían preocupar:

- La dotación de presupuestaria en dirección al alza hasta llegar al nivel de los mejores sistemas educativos.
- Analizar la inconveniencia de las evaluaciones externas de los centros, profesores, alumnado. Existen otros enfoques que entienden la evaluación de otra manera a como se está haciendo ahora.
- El peligro de querer mejorar la educación (su calidad) con el simple uso de las pruebas externas para el control, en definitiva.
- Evaluar y desarrollar una política del profesorado que comprenda la educación inicial, la inserción laboral y el perfeccionamiento a lo largo de la vida profesional.

- “Publicitación” y apoyos a la educación pública. Establecer algún procedimiento de colaboración y de comunicación entre centros y profesores, públicos y privados.
- Aclaración de las condiciones de la concertación de centros privados.
- Apoyo a las iniciativas que elaboren alternativas realistas para incorporar las tecnologías de la comunicación e información a las prácticas cotidianas.
- Guiarse por los principios de la solidaridad y no por la competencia.
- Apoyar acción realista pero inteligente de enseñanza de los idiomas extranjeros
- Cómo trabajar contra el fracaso, la exclusión y favor de la justicia en educación.
-

José Gimeno Sacristán, Universidad de Valencia
Miembro del Foro de Sevilla.
Febrero, 2018.