

# A LA BÚSQUDA DEL CONSENSO EN EDUCACIÓN: LA EXPERIENCIA DE LA LOE

Escrito por Alejandro Tiana Ferrer

## In search of consensus in education: the experience of the 2006 Education Act

**Alejandro Tiana Ferrer**

*Ex Secretario de Estado de Educación y Catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.*

### Resumen

La publicación de la Ley Orgánica de Educación (LOE) representó el final de un laborioso proceso de revisión legislativa. A lo largo de dicho proceso, una de las demandas más reiteradamente manifestada 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 en el campo de la educación.

**PALABRAS CLAVE:** Legislación educativa, política educativa, pacto educativo

### Abstract

The coming in force of the 2006 Organic Act of Education (LOE) put an end to laborious task of study of all the educational regulations. Throughout that process, one of the demands more frequently requested by educational segments of society was the need of undertaking a contract on Education, one that was able to avoid the swinging of educational regulations and the application of new and politically orientated instructions in Education.

**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 más reiteradamente manifestada 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 en el campo 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, nunca llegó a firmarse un acuerdo expreso o a suscribirse un pacto en materia de educación, ni por parte de las organizaciones educativas, ni por parte de los partidos políticos. 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 la búsqueda de 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 aplicar 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 merece la pena detenerse a analizarlos con algo más de detalle, por lo que revelan.

Ante todo, hay que recordar que, efectivamente, el gobierno socialista retrasó en el verano de 2004, al poco tiempo de su formación, el calendario previsto para la aplicación de la LOCE, lo que produjo el efecto de que la LOE llegara a aprobarse y publicarse antes de que comenzase la aplicación efectiva de la ordenación académica dispuesta por la ley anterior. Pero debe subrayarse 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 en su segunda legislatura en el gobierno (2000-2004) 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 logró el PP 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 para 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 múltiples 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 socialista 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, no fue el caso de la LOCFP, que suscitó menos rechazo. Esa situación de partida explica que el gobierno socialista decidiese revisar parcialmente la LOU y de forma más amplia la LOCE, pero no plantease la modificación de la LOCFP, sino simplemente la revisión de su desarrollo, lo que pone de manifiesto que la voluntad socialista no era la de cambiar toda la legislación educativa del gobierno popular, sino simplemente la de revisar los aspectos que habían recibido 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 encontradas por el PP 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 creyó llegado en el año 2000 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 se sintiese respaldado 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 ocupado en el gobierno por algunas organizaciones con relevantes intereses educativos, que debieron influir notablemente en las decisiones adoptadas, aunque no conozcamos con detalle tales imbricaciones, dada su opacidad.

Como quiera que sea, lo cierto es que para el Partido Popular el logro de un consenso en materia de educación no fue uno de sus principales objetivos. Si cupiese alguna duda de esa

realidad, la propia ministra Pilar del Castillo la despejaba de manera explícita. En efecto, en una entrevista que le hicieron 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"[1]. 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 y otro día. El diálogo tiene una finalidad, 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 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 volvía a gobernar en 2004. En consecuencia, antes de afrontar la revisión de la legislación educativa a que se había comprometido, el Ministerio de Educación y Ciencia decidió abrir un periodo 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 voluntad de acuerdo, el 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 al menos implicaría un consenso sobre la estructura y la ordenación académica más adecuadas, sin impedir con ello la legítima manifestación de políticas educativas distintas, sería el que requeriría "el mayor apoyo social posible". Con la convicción de que era necesario buscar acuerdos y la conciencia de la dificultad de tal empresa afrontó el Ministerio de Educación y Ciencia el proceso de debate.

### **Un debate educativo rico y plural**

El documento *Una educación de calidad para todos y entre todos* se presentó a finales de septiembre de 2004 por la ministra de Educación y Ciencia, María Jesús San Segundo, a la Conferencia sectorial de Educación y al Consejo Escolar del Estado. 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 la presentación del documento, su objetivo no era otro que el de "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, 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 por un análisis y un diagnóstico general del tema abordado, continúa con un conjunto de propuestas concretas y finaliza con unas preguntas orientadoras del debate. Un anexo final de datos estadísticos proporciona una información relevante sobre las principales dimensiones del sistema educativo.

El debate se desarrolló en tres planos paralelos, entre los meses de septiembre de 2004 y marzo de 2005. Aunque la duración prevista era inicialmente menor, el interés suscitado y la dinámica emprendida aconsejaron prolongarlo por más tiempo. Esa decisión, sin duda acertada, permitió celebrar bastante 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 del Educación de las comunidades autónomas con representantes del Ministerio de Educación y Ciencia, celebró una serie de reuniones, de acuerdo con un calendario previamente pactado, 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 alternativa de presencia sistemática en los medios de comunicación, que hubiera producido el efecto de subrayar públicamente las diferencias y hacer más difícil la negociación. La conclusión de esta experiencia apunta a 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 la 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 fueron debatiendo sucesivamente 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 sus propias propuestas. 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 a 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 consistió en la amplia presencia mediática que tuvo la discusión realizada 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. Uno de

los efectos más llamativos de esta dinámica fue que algunos temas encontraron una gran resonancia mediática, a costa de otros asuntos que pasaron más desapercibidos. Ese fue el caso de la enseñanza escolar de la religión, que se convirtió en objeto de gran discusión, muchas veces sobredimensionada. La segunda diferencia consistió en el recurso sistemático a las votaciones en el debate realizado en el Consejo, pese a que no se trataba de aprobar un dictamen preceptivo, lo que se explica en buena medida por la dinámica habitual de trabajo del organismo. Al contrario, la Comisión General de Educación no resolvió ningún asunto por votación, limitándose 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 la manifestación de mayores enfrentamientos ideológicos que en el caso de la Comisión General de Educación, frente a lo que hubiera podido aventurarse al comienzo. 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 aproximaciones más pragmáticas y una mayor proclividad a la búsqueda de acuerdos que en el caso del Consejo Escolar del Estado, cuyo modelo, más semejante al parlamentario, enfatizó la discusión ideológica y la contraposición de planteamientos.

Además del debate realizado en el seno del propio Consejo Escolar del Estado, una importante novedad registrada en este proceso consistió en la elaboración de un documento conjunto del citado Consejo y de los Consejos Escolares autonómicos. La puesta en marcha de esta iniciativa fue decidida por los presidentes de todos los Consejos y se llevó a cabo en dos fases. En un primer momento, cada uno de los Consejos elaboró y aprobó su propio documento de respuesta a las propuestas ministeriales. En un segundo momento, la presidenta del Consejo Escolar de Aragón se encargó de elaborar una síntesis de todas las aportaciones recibidas, en un texto conjunto que incluyó tanto los aspectos que alcanzaron consenso como los que reflejaron discrepancias, con la intención de dejar constancia de unos y otros. De este modo, a cada uno de los documentos elaborados se añadió otro de síntesis, en una experiencia cuyo gran interés subrayaron los participantes. Y también el Consejo General de la Formación Profesional realizó algunas aportaciones al debate, en este caso centradas fundamentalmente 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 varios foros en Internet, 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 desde 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 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; 8 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, como puede verse, constituyen una muestra muy diversa de la comunidad educativa, tanto de la organizada en asociaciones representativas, como en otras de carácter profesional o de 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[2].

Además de estos informes, se recibieron otros cuarenta y seis mil 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, incluyendo la enseñanza escolar de la religión, lo que sin duda fue reflejo de lo que sucedía en los medios de comunicación.

El debate no se limitó a la presentación de documentos o informes, sino que también se celebraron una gran cantidad de reuniones, seminarios, jornadas y actos públicos, cuyo número exacto es difícil de conocer. Solamente los actos que contaron con participación de representantes del Ministerio de Educación y Ciencia ascendieron a 212 en esos meses. 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, pudiendo así 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 estuvieron bastante repartidas, como evidencia 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 utilizando formulaciones no siempre idénticas. Es el caso de varios sindicatos de trabajadores de la enseñanza, como Comisiones Obreras, quien 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"[3]. Parecida era la posición de ANPE, quien hacía unas propuestas previas para el debate que incluían 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 (...) "[4]. Y 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"[5].

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"[6]. 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"[7].

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 plantearon 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"[8]. 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"[9]. 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"[10].

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) y que había representado una iniciativa inédita en España, aunque sin encontrar 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 actuaron como mediadores, a petición de sus promotores, 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. La intención que se propusieron era la de alcanzar un acuerdo básico, al que luego se invitase a otras organizaciones a sumarse.

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 suscitaban importantes discusiones, mientras que otras generaban 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 las más debatidas y en las 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 había sido posible en esta ocasión, ni siquiera contando con el notable esfuerzo realizado por algunas de las organizaciones que más habían apostado por él. Y 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 unos 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 aspectos 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 entonces elaborando. 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 no se podía considerar como un verdadero pacto social por la educación, era la aproximación más cercana que se había hecho al mismo. En consecuencia, valía la pena tomarlo en consideración.

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

El proyecto de reforma emprendido presentaba una dificultad adicional a las hasta ahora analizadas, consistente en la ausencia de una mayoría absoluta parlamentaria en la que apoyarse para aprobar el nuevo texto legal. Quizás no se haya puesto de relieve suficientemente que la LOE es la única ley de educación de carácter general y gran amplitud que se ha aprobado en 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, manteniéndose varias reuniones de trabajo bastante intensas. En ellas pudieron apreciarse las principales divergencias existentes acerca de la 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 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 estrictamente a cabo en los órganos del Congreso, pero sí generalmente en su sede y contando 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. Pero el resultado es que sólo se mantuvo la enmienda a la totalidad del PP y la LOE se aprobó en el Congreso con el solo voto en contra suyo, y con alguna abstención, la más significativa de las cuales 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 la vuelta al Congreso se rechazaron la mayoría de dichas enmiendas. El desacuerdo con alguna enmienda final hizo que en la nueva votación de conjunto se produjera la abstención de CiU y el apoyo de Izquierda Unida. 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, con el resultado final de la aprobación de la LOE con un notable grado de consenso.

### **Algunas reflexiones finales**

Como puede apreciarse, el periodo 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 el máximo acuerdo posible, con la intención de responder así a las demandas manifestadas por 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 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 el margen era muy estrecho, a la vista de las demandas y exigencias muchas veces opuestas procedentes de los diversos interlocutores, incluso de algunos que públicamente reclamaban el pacto. 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 cruzan profundamente a la comunidad educativa. Cuando se escriba la intrahistoria de esta ley, se podrán apreciar las posiciones intransigentes mantenidas por algunos, cuando en 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 que la existencia de ese tipo de actitudes, si no se malogran, puede ser provechosa 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 la LOE no recibiera ni un solo recurso de inconstitucionalidad, frente a lo que había ocurrido con 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 periodo interesante para la modernización y mejora del sistema educativo español, en el cual quizás sea posible alcanzar mayores acuerdos que los actualmente conseguidos. 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

Commission du débat 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.

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.

- [1] *Boletín del Ilustre Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias*, nº 137, septiembre 2002, pp. 3-7.
- [2] 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, caso de existir, nunca se hicieron públicos, impidiendo así conocer las opiniones manifestadas en el proceso de reforma legislativa y haciendo más opaco el proceso de toma de decisiones.
- [3] "Propuestas de CC.OO. sobre el documento *Una educación de calidad para todos y entre todos*", p. 2.
- [4] "ANPE. Propuestas para el debate *Una educación de calidad para todos y entre todos*. Postura sobre las cuestiones formuladas", p. 2.
- [5] "FSIE. Una educación de calidad para todos y entre todos", p. 1.
- [6] "Jornada de debate. La educación escolar: carácter y financiación", p. 3.
- [7] "Enmiendas al texto *Una educación de calidad para todos y entre todos*", p. 3.
- [8] "Documento-informe de valoración de la propuesta del MEC *Una educación de calidad para todos y entre todos*", p. 3.
- [9] "Debate educativo MEC. Aportaciones de la Federació de MRPs de Catalunya", p. 2.
- [10] "Por una reforma educativa en beneficio de los hijos de los trabajadores", pp. 1-2.