

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

Alejandro Tiana Ferrer

Secretario General de Educación

[alejandro.tiana@edu.uned.es](mailto:alejandro.tiana@edu.uned.es)

## Resumen

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

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

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

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

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

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

## **La búsqueda del consenso: ¿un objetivo político?**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Un debate educativo rico y plural

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## **Un intento fallido de pacto social por la educación**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## El debate y los acuerdos parlamentarios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Algunas reflexiones finales

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

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

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



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

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

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

## Referencias bibliográficas

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

COMMISSION DU DEBAT NATIONAL SUR L'AVENIR DE L'ÉCOLE (2004). *Les Français et leur École. Le miroir du débat*. Paris: Dunod.

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

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

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

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