

Tribuna abierta

El debate de la LOE en el CEE

Por Patricio de Blas Zabaleta, Vicepresidente del Consejo Escolar del Estado

Entre el 27 de septiembre de 2004, día en que la Ministra de Educación presentó al Pleno del Consejo Escolar del Estado y a los Presidentes de los Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas el documento "Una Educación de calidad para todos y entre todos", y el 27 de mayo, en que concluyó el Pleno que aprobaba el Informe del Consejo sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de Educación, han transcurrido nueve meses de intenso debate. No ha sido, para los consejeros ni para los servicios técnicos y para el personal del Consejo, un período fácil. De esos trabajos y de esas discusiones tratan las líneas que siguen. Apenas son una crónica de su desarrollo. Parten de un análisis somero de las circunstancias en que ha tenido lugar y que lo han condicionado inevitablemente y, después de exponer los hitos principales del mismo, pretenden extraer alguna lección del proceso. La participación en el control y gestión del sistema educativo que nuestra legislación atribuye de manera principal al Consejo Escolar es una tarea que requiere un aprendizaje continuo y, como nos gusta decir a los profesores, debemos aprender, sobre todo, de los errores.

Un marco singular para la polémica

Hay una serie de circunstancias que han influido en la actuación, y en las actitudes, de los consejeros. Entre ellas, destacan las referidas al momento político y al modelo organizativo en que se ha desarrollado la polémica. La secuencia de cambios en la política educativa de los últimos años es la primera de esas circunstancias. En efecto, el debate se planteó sobre las líneas maestras de modificación de una ley, la LOCE, recién aprobada, que no iba a tener la oportunidad de entrar en vigor. Pero, a su vez, la LOCE, al amparo de las críticas dirigidas a uno de sus títulos –la Educación Secundaria Obligatoria– acababa de derogar otra ley, la LOGSE, que apenas había sido aplicada en su integridad. El temor, sentido vivamente por los sectores representados en el Consejo y por la propia Administración educativa, a que se generalizara este tipo de práctica actuaba como acicate poderoso para buscar un consenso sobre las líneas maestras del sistema educativo. Pero, por otro lado, la facilidad con que se



habían sucedido los cambios podía desanimar a algunos de la renuncia a sus objetivos máximos y moverles a esperar que el "turno de modelos educativos" estableciera a plazo más o menos corto el modelo educativo acorde con sus postulados. La publicación de los resultados del Informe

PISA 2003 y la revisión de los avances en los objetivos europeos para el 2010 confirmaban la urgencia de culminar y cerrar los proyectos de reforma y centrar los esfuerzos en mejorar el funcionamiento del sistema en el día a día. El propio método arbitrado por el MEC introducía servidumbres que condicionaban necesariamente el debate. En primer término, el formato elegido en el documento "Una educación de calidad para todos y entre todos" –catorce epígrafes con una introducción, unas propuestas y una serie de preguntas precisas, en cada uno de ellos para las que se pedían respuestas concretas, se presentaba como un mecanismo útil para resumir las opiniones

Tribuna abierta

y evaluar el grado de apoyo que suscitaban; pero sacrificaba, a esta eficacia, la profundidad del debate y la posibilidad de centrarlo en las cuestiones más polémicas. La tentación de responder a todas las cuestiones prevaleció sobre otras opciones posibles de enfocar el debate, especialmente la de haberlo centrado en los puntos más relevantes. Además, el tiempo inicialmente previsto para ello (dos meses y medio) resultaba demasiado corto para un organismo como el Consejo que funciona con una estructura formal muy reglamentada. Así lo hicieron constar al Ministerio la Presidenta del organismo y la mayoría de grupos. La ampliación posterior del plazo permitió, ciertamente, ampliar y profundizar el debate, pero su desarrollo estaba condicionado ya por aquella planificación inicial.

Hubo, también, otros factores que interfirieron en los debates. El Ministerio había pedido, simultáneamente, un informe a las organizaciones presentes en el Consejo. Por un lado, esta circunstancia favorecía el debate, por cuanto los consejeros podían conocer perfectamente la posición de sus organizaciones en el momento de discutir, en el seno del Consejo las diferentes propuestas.

Pero también complicaba las cosas y restaba flexibilidad a los debates. Definidas ya las posturas de cada grupo por sus órganos estatutarios, sus representantes en el Consejo ¿Podían defender una posición diferente de la que su organización había plasmado en su informe al Ministerio? ¿Cómo cambiar en el Consejo aquellas posiciones iniciales sin consultar a las bases de la organización? Así las cosas ¿No quedaba reducido el papel del Consejo al inventario de las distintas posiciones de los organismos representados el él?.

En estas condiciones, el Consejo Escolar del Estado se enfrentaba por primera vez al reto de pronunciarse sobre una propuesta abierta, y no a la obligación de emitir un dictamen sobre el texto de una norma o las conclusiones del Informe de cada curso académico a que estaba acostumbrado. Y se planteaba, además, la conveniencia de armonizar sus propuestas con las que preparaban los Consejos Escolares de las Comunidades Autónomas sobre el mismo documento de propuestas. Tampoco servían para el caso los precedentes de encuentros anteriores entre los consejos. En esta encrucijada de tensiones contrapuestas el Consejo desarrolló su trabajo y supo elaborar y



El Pleno se prolongó hasta las 3 de la madrugada del sábado 28 de mayo

Tribuna abierta

debatir, en tiempo y forma, los informes que se habían pedido.

Tres etapas de discusión, tres informes, tres sesiones del Pleno.

Visto en perspectiva, y desde el punto de vista del Consejo Escolar del Estado, el debate ha tenido tres etapas sucesivas que han culminado en la celebración de otros tantos Plenos (16/12/04, 17/02/05, 26 y 27/05/05) en los que se han aprobado los informes y el dictamen tras un intenso y arduo trabajo. Detrás de cada uno quedaban reuniones y debates en el seno de las organizaciones, intentos de acercamiento de posturas entre algunas de ellas, discusiones entre el CEE y los Consejos Escolares Autonómicos, etc. Lo que aquí se ofrece no es sino una síntesis apretada del proceso en su conjunto, tal como se ha vivido



desde dentro del Consejo.

La primera etapa se inició el 27 de septiembre con la presentación del documento de debate a que se ha aludido más arriba y culminó el 16 de diciembre con la aprobación del informe del Pleno. El 14 de octubre la Permanente y la primera Ponencia acordaban el calendario y el método de trabajo y decidían añadir dos epígrafes a los catorce de la propuesta del MEC: los de "Financiación de las reformas educativas" (15) y "Programación general de la Enseñanza" (16). Para apoyar las discusiones los servicios técnicos del Consejo habían elaborado un dossier de documentación (un CD-R con los antecedentes legislativos, tratados internacio-



nales pertinentes, estudios, datos e informes estadísticos) que se entregó a los consejeros. En dos sesiones de Ponencia y otras tantas de Comisión Permanente se recogieron las respuestas de los consejeros a las preguntas del documento que se elevaron al Pleno. El informe final aprobado por este contiene una breve introducción con los antecedentes legislativos y la respuesta del Consejo a las cuestiones formuladas por el MEC en cada uno de los epígrafes de su documento de debate. Las respuestas que contaron con un apoyo significativo del pleno figuran en el cuerpo del informe y aquellas que lo obtuvieron en menor grado aparecen como apéndice del mismo. La segunda etapa comenzó el mismo día 16 de diciembre al conocer el Consejo la prolongación del plazo de debate. El Consejo entendió que se abría la posibilidad de alcanzar algún tipo de consenso a partir de las posiciones expresadas en el Pleno de diciembre y de ampliar sus reflexiones más allá de las respuestas escuetas a las preguntas planteadas. Así, al tiempo que algunos consejeros promovían, a título personal, una serie de contactos para tratar de alcanzar acuerdos entre las organizaciones presentes en el Consejo, la Ponencia y la Permanente prepararon un nuevo informe para el Pleno de 17 de febrero de 2005 que contenía dos elementos principales: una introducción para cada capítulo en la que se recogían las preocupaciones y las aspiraciones del Consejo, tal como se habían planteado en la C. Permanente (aquellos párrafos que contaran con la reserva de algún

Tribuna abierta



Las diferentes organizaciones expusieron en rueda de prensa los desacuerdos sobre el desarrollo del plenario. Marta Mata, Presidenta del Consejo, analizó en rueda de prensa el desarrollo de las votaciones y el debate.

consejero se eliminaron del texto), y los criterios del Consejo sobre las propuestas (y no sobre las preguntas concretas) del MEC redactados por los servicios técnicos del Consejo a partir de lo aprobado en el pleno de diciembre. Como en la ocasión anterior, las opiniones que no obtuvieron mayoría de apoyos en el Pleno figurarían como apéndices al documento. Lamentablemente a la opinión pública no llegaron los acuerdos parciales y las sugerencias unánimes del Consejo sobre aspectos capitales de la reforma. Lo que trascendió fue el desacuerdo en torno al epígrafe de la religión; la ausencia de muchos consejeros en ese momento del debate y los enfrentamientos entre los consejeros al respecto. Probablemente, el eco mediático de este enfrentamiento, al reflejar ese único aspecto de un debate que fue en realidad mucho más rico, desvirtuó ante la sociedad y ante la propia Administración el alcance de las sugerencias del Consejo. En este sentido fue la propia Presidenta del Consejo quien abrió "una rueda de opiniones" y pidió a la Comisión Permanente (8 de marzo 2005) una reflexión sobre el desarrollo del pleno de 17 de febrero que sirviera para mejorar su funcionamiento en lo sucesivo.

En esta etapa, y en los primeros días del mes de febrero, se celebró el encuentro (en Zaragoza) de los Consejos Escolares autonómicos y el Consejo Escolar del Estado para estudiar conjuntamente la propuesta del Ministerio. Se trataba de acordar un texto común sobre la propuesta, a partir de un borrador elaborado por un reducido grupo de Presidentes de Consejos Autonómicos. El

encuentro dejó una cierta frustración -apenas hubo debate- aunque, además de los documentos elaborados en la fase de preparación, se logró la aprobación de un comunicado final de los Presidentes con algunas consideraciones pactadas acerca del proyecto de reforma.

La última etapa ha consistido en la discusión del anteproyecto de ley que el Ministerio presentó a finales de marzo. Se trataba ahora de un debate habitual en el Consejo. De acuerdo con el Ministerio, se amplió a dos meses el período de reflexión y de presentación de enmiendas previsto en el reglamento. Los consejeros aprovecharon el tiempo y presentaron un aluvión de enmiendas tanto en la Comisión Permanente de los días 26 y 27 de abril (939) como en el Pleno (1816). Además, dos organizaciones (CONCAPA y Sindicato de Estudiantes) plantearon informes alternativos al aprobado por la Comisión Permanente que defendieron en el Pleno. El interés de los enmendantes se centró en algunos puntos más polémicos. El Título II del anteproyecto, la ordenación de las enseñanzas, acaparó una tercera parte de las enmiendas (carácter educativo y/o asistencial, voluntario u obligatorio de la Educación Infantil, incorporación de la Educación para la ciudadanía en las diferentes etapas, ordenación de la ESO y evaluación de los aprendizajes, titulación del Bachillerato y prueba de acceso a la Universidad). Un elevado porcentaje de enmiendas (mas de un 15 %) se refería al equilibrio entre la enseñanza pública y la concertada en los diversos

Tribuna abierta

aspectos implicados (adscripción de recursos, escolarización -distribución de alumnos con problemas específicos de aprendizaje, conciertos...). También la situación del profesorado (formación, reconocimiento de su tarea, estatuto docente...) dio lugar a numerosas enmiendas (un 10%). Las referidas a la enseñanza de la religión, aunque no excesivas en número (3%), son las que suscitaron mayor polémica.

Como había ocurrido en la discusión de la propuesta, el problema principal era el de articular las discusiones tratando de compaginar el elevado número de enmiendas presentadas con la posibilidad de discutir las todas, y con los deseos de debatir de los consejeros. Y la solución no era fácil. El Pleno se celebró durante dos largos días del mes de mayo con discusiones que se prolongaron hasta la madrugada. A pesar de ello, en ningún momento el número de consejeros presentes en la sala bajó de 50. La contención de los consejeros a la hora de defender sus enmiendas facilitó las cosas y el Pleno pudo aprobar su dictamen con 502 observaciones al anteproyecto de Ley Orgánica de Educación

Lo que hemos aprendido en el proceso

Los procesos de participación en este tipo de debates de "amplio espectro" suelen dejar invariablemente un poso de frustración en los sectores convocados a opinar sobre los proyectos legislativos sometidos a consulta. No se pueden discutir tantos asuntos en profundidad y resulta imposible a los promotores de la consulta satisfacer requerimientos contrarios. En esta ocasión muchos consejeros han manifestado, después del debate, esta sensación. Pero, este sentimiento ¿Es justificado? ¿A qué responde?

Desde luego, y esta es la primera constatación después de un proceso largo y complicado, el Consejo Escolar del Estado -"órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y de asesoramiento respecto de los proyectos de ley o reglamentos que hayan de ser propuestos por el Gobierno"- ha cumplido dignamente su misión. Ha trabajado intensamente y ha debatido con absoluta libertad en todas sus

instancias. Así, ha podido presentar al Ministerio de Educación los informes y dictámenes que se le habían solicitado, en los que han quedado recogidas las opiniones de los sectores representados en su seno, y lo ha hecho en tiempo y forma. ¿Cuál sería, entonces, la razón del descontento manifestado? A mi juicio hay dos motivos, uno explícito, otro más profundo y menos evidente. El primero tiene que ver con la falta de tiempo para una discusión serena sobre los asuntos más polémicos, con el inevitable formalismo que rige las reuniones de organismos tan numerosos, y con las insuficiencias del propio reglamento (la duplicación del trabajo entre la Permanente y el Pleno, por ejemplo). Son problemas que vienen de lejos y que urgen una revisión del reglamento. La creación de un elemental órgano de opinión del Consejo - esta Revista de Participación-, la incorporación a la plantilla del Consejo de un responsable de comunicación externa o la convocatoria oficial a la prensa tras la celebración del pleno de mayo son medidas que indican que algo se está haciendo ya para mejorar.

El segundo motivo deriva, tal vez, del desfase entre las expectativas y la realidad. Han quedado en el camino las ilusiones de todos y los singulares esfuerzos de algunos consejeros para alcanzar un pacto entre los sectores representados en el Consejo que sirviera de referente a los responsables políticos sobre el mínimo común educativo que deberían respetar en cualquier circunstancia. Habría sido, por tanto, esa incapacidad de pactar, es decir de imaginar un plano de coincidencias y de renunciar a alguna de las propias posiciones para situarse en ese terreno común, lo que explicaría principalmente el sentimiento de frustración señalado. Así, el Consejo ha servido, exclusivamente, como escaparate y caja de resonancia de los intereses de las partes, de las diferentes prioridades a la hora de armonizar los derechos en presencia, incluso de las interpretaciones enfrentadas de lo que es o no es constitucional, a juicio de cada uno, a la hora de articular algunos de esos derechos. Pero, por el momento, no hemos sido capaces de llegar más lejos.

Esta es, probablemente, la lección más importante que hemos aprendido en estos meses de debate.