

Políticas educativas y cambio social en la España contemporánea: bases para una explicación histórica

Manuel Álvaro Dueñas
Fernando Arroyo Ilera

Ponencia presentada en el Congreso de Ciencias de la Educación, Facultad de Educación, UADY
Mérida, Yuc., febrero de 2003.

La educación constituye un poliédrico y vasto campo de estudio, imposible de abarcar por una sola disciplina académica. De hecho, desde un punto de vista epistemológico, quizá fuera lo más apropiado referirse a objetos diferentes que se cobijan bajo ese único y enorme paraguas. La educación no es un área de conocimiento concreta, sino un complejo hecho social en torno al cual se generan procesos de muy diferente naturaleza, aunque conectados entre sí, y como tal hecho social susceptible de ser estudiado aplicando el método propio de la Historia social y política. En la medida en que la educación es un fenómeno social e históricamente construido, la ciencia social, que denominamos Historia, constituye un buen camino de aproximación para su análisis y explicación.

En este sentido, queremos recalcar que no nos referimos a una historia interna de la educación, a esa *Historia de la Educación* vinculada por tradición académica a la Teoría de la Educación y a la pedagogía, que en no pocas ocasiones considera que su objeto de estudio constituye un ámbito autónomo de interacción social centrado únicamente en las instituciones, los procesos y los modelos educativos.

Para nosotros, por el contrario, lo educativo se encuentra determinado por el contexto sociohistórico en el que opera y, a su vez, contribuye a

hacer inteligible dicho contexto. En otras palabras, los modelos educativos se encuentran vinculados a modelos de sociedad; los sistemas educativos forman parte del conjunto de sistemas que conforman la sociedad y el Estado, por ello, algo que a menudo se obvia, las políticas educativas interactúan y forman parte de la política global.

Siguiendo esta línea argumental, el estudio del proceso histórico de construcción de los sistemas educativos contemporáneos arroja su luz no sólo sobre dichos sistemas, sino que permite conocer mejor las sociedades en las que operan. Los sistemas educativos contemporáneos nacen de la mano de los Estados-nación, aunque con anterioridad existieran otras instituciones educativas. Frente a la legitimación teológica y a la pluralidad jurisdiccional del antiguo régimen, los Estados liberales confiaron a la institución escolar, que habrá que expandir y articular, la misión de educar a unos ciudadanos, ahora formalmente iguales ante la ley, en los valores y fundamentos del nuevo orden social, burgués y clasista. El derecho a la educación comparte con otros derechos individuales la paradoja de que, a la par que se avanza en su reconocimiento formal, se ve postergado por una práctica educativa, acorde con los postulados de un doctrinarismo liberal, que al convertir la propiedad en la piedra angular del

entramado social, margina a muchos ciudadanos de la plenitud de ese mismo derecho educativo.

En relación con esto, aunque se presenten rasgos diferenciales, podemos hablar de un modelo de sistema educativo de naturaleza común, acorde con una economía de mercado y una sociedad de clases, deudor en lo cultural de la dialéctica Reforma-Contrarreforma, el cual, partiendo desde la vieja Europa, se exporta, generaliza y consolida (Ramírez y Boli, 1999). Por ello, aunque se articule en tres niveles -elemental, medio y superior-, lo más importante es que se trata de un modelo dual, con un subsistema, el elemental, para el conjunto de los ciudadanos y otro subsistema, el universitario o superior, al que se encomienda la formación y reproducción de las élites.

La extensión y carácter de cada uno de estos dos subsistemas evolucionará a la par que las sociedades en que se encuadran: el elemental, primario o básico, irá generalizando su gratuidad, ampliará su carácter de obligatorio, común y general e incrementará paulatinamente los años de escolarización. La universidad se verá afectada por el incremento de las clases medias y obligada a mantener un permanente equilibrio entre democratización y selección, pues, como consecuencia de la mentalidad meritocrática, deberá responder al hecho evidente de que la educación constituye un eficaz mecanismo de ascenso social¹. En medio, la enseñanza media tradicional, eminentemente propedéutica en sus orígenes, irá adquiriendo un carácter más formativo y se abrirá paulatinamente a capas más amplias de la sociedad.

No obstante, sin entrar en las controversias teóricas suscitadas por las revoluciones liberales-burguesas², en la medida en que los procesos de construcción y desarrollo de los Estado-nación no son iguales en todos los casos, los modelos y sistemas educativos, como los modelos y sistemas políticos, presentan desde sus orígenes rasgos diferenciales que responden a las peculiaridades de los contextos históricos en los que operan y a sus desarrollos posteriores. Así, por ejemplo, los actuales sistemas educativos de la Unión Europea comparten elementos,

funciones y metodologías fácilmente reconocibles entre sí, como corresponde a Estados sustentados sobre estructuras económicas, políticas y sociales equiparables. Pero, a la vez, presentan diferencias notables, las cuales se explican por sus respectivos procesos históricos de conformación. Así, por ejemplo, la escuela francesa pública, centralista y laica constituye un verdadero pilar de la nación, o al menos lo ha sido hasta que los profundos cambios que se están produciendo en la sociedad francesa han cuestionado su función, al igual que lo han hecho con otras instituciones y valores tradicionales, incluido el mismísimo concepto de ciudadanía (Pariat, 2001). Sin embargo, en España, donde a duras penas se ha podido alcanzar un equilibrio entre la escuela pública y la privada, el sistema opera en el marco de un Estado descentralizado, por lo que es difícil presumir de políticas educativas de Estado, con diferencias significativas en cuestiones básicas, como, por ejemplo, el papel de la religión en la escuela.

De los orígenes del sistema educativo español a la dictadura franquista. Las líneas de fractura

Nuestra propuesta parte de una primera premisa: las políticas educativas de la España contemporánea no sólo se explican por la coyuntura en la que se promulgan, sino que contribuyen a explicar procesos históricos generales, constituyendo, incluso, la forma más explícita que, en determinados momentos, adopta el conflicto político y social. Esta premisa, a pesar de su aparente obviedad, no ha sido tenida suficientemente en cuenta ni por la historiografía política y social, que en raras ocasiones tiene en cuenta la educación en sus explicaciones generales, ni por la específicamente educativa, que ignora precisamente esas explicaciones generales. Es el concepto de “*educación como zona de conflicto*”, en palabras de Manuel de Puelles (1999, 4^a) referidas a la España de la Restauración, entendido no sólo como un reflejo de las tensiones políticas y sociales, sino también como territorio en el que se dirimen aspectos concretos de las crisis provocadas por la confrontación de distintos modelos de sociedad.

Las políticas educativas y el proceso de construcción y evolución del sistema educativo español se explican, por tanto, en relación con las tensiones generadas en el proceso de construcción del Estado moderno en España y con sus particularidades. Es posible establecer así una evidente correlación entre los componentes esenciales de dicho proceso y las distintas lecturas que los actores sociales hacen, en cada periodo, de cuál ha de ser la función social de la educación, la extensión del derecho a la educación y la concreción de la libertad de enseñanza.

Recordemos pues algunas de esas particularidades. El afianzamiento del régimen liberal español fue un proceso tardío, lento y de compromiso. Tardío porque no es hasta la cuarta década del siglo XIX cuando se produce, y tan sólo “oficialmente”, su constitución. Lento por la constante contradanza del proceso; y, sobre todo, de compromiso, porque es el acuerdo entre absolutistas templados y liberales moderados el que posibilita su implantación, dando lugar a ese híbrido hispano, históricamente conocido como *liberalismo doctrinario* o, más comúnmente, como los *moderados*, es decir quienes formalmente permitieron, en la práctica, el funcionamiento y aceptación del sistema. Pero ello a costa de importantes limitaciones reformadoras y serias renuncias ideológicas que afectaron particularmente al terreno educativo.

Así, a grosso modo, y siendo conscientes del riesgo que corremos de caer en anacronismos, podríamos identificar tres, o todo lo más cuatro, corrientes principales de pensamiento educativo y actuación política. La primera sería la *liberal democrática* propiamente dicha, que confiere a la educación un importante papel como instrumento de modernización de las estructuras económicas, sociales y políticas del país, por lo que es necesario que esté preferentemente en manos del Estado y tenga una configuración predominantemente laica. Hunde sus raíces en los ilustrados del siglo XVIII, encuentra su expresión más acabada en la Constitución de 1812 y, tras múltiples vicisitudes y contratiempos, enlazará con la burguesía ilustrada y reformadora de la

Institución Libre de Enseñanza, su referente educativo más acabado, y, a través del ideario de ésta, con el programa de los reformadores republicanos y socialistas de la II República.

En oposición a ella, se encuentra la postura propia del doctrinarismo moderado que también en este sentido, y al igual que en otras manifestaciones políticas e ideológicas del grupo, se ve obligado a hacer compatible las necesidades de reforma del nuevo régimen con el respeto a la *tradicición*. Pero en el terreno educativo esa tradición hunde sus raíces en el pensamiento conservador más *ultramontano* y se reduce, la mayoría de las veces, al mantenimiento de los derechos y privilegios de la Iglesia Católica en lo referente a la educación de los ciudadanos. Por eso, y con obsesiva constancia las exigencias permanentes de este tradicionalismo educativo se reducen a dos: la obligatoriedad de la enseñanza de la religión católica en las escuelas y el derecho de los particulares, especialmente del clero, a regentar establecimientos educativos en igualdad de condiciones, si es posible, con los públicos.

Así, si bien es al conservadurismo doctrinario liberal a quién se debe en buena medida la ordenación del nuevo sistema educativo, aunque reforzando la orientación clasista por la extracción social de sus miembros, también es cierto que su claudicación ideológica ante el tradicionalismo educativo condujo a un callejón sin salida: avanzar en el proceso de secularización propio de cualquier proceso de construcción estatal liberal, pero buscando el beneplácito de una Iglesia manifiestamente reaccionaria al liberalismo, a la que, para aplacarla, se confiere un papel determinante en el control de ese mismo sistema educativo³.

Por otro, el tradicionalismo católico, en sus distintas versiones, reaccionará contra cualquier política educativa que a su juicio ahonde la desviación de la ortodoxia religiosa que ya suponía el liberalismo, aun en su versión más conservadora, lectura compatible con la defensa del papel de la Iglesia como garante de la ortodoxia doctrinal e ideológica del sistema educativo. Esa será la génesis del pensamiento

nacional-católico, que convierte lo católico en consustancial y sinónimo de lo español, para el que la escuela será uno de los principales instrumentos de penetración ideológica tanto de lo que, desde entonces, se considera la anti-España (Cámara Villar, 1984; Botti, 1992), como, en lógica correspondencia, de su propio proyecto de salvación religiosa y nacional. El tradicionalismo católico alcanza su momento de gloria con la contra-reforma educativa franquista, impuesta manu militari, que borró cualquier vestigio de las políticas educativas republicanas y de algunas otras que se habían puesto en marcha antes de proclamarse la II República.

Finalmente, no hay que olvidar propuestas surgidas desde el movimiento obrero emergente con el proceso de industrialización, de mucha menor trascendencia histórica, aunque de notable influencia doctrinal y educativa, que vinculan la educación a la emancipación de la clase obrera, tales como la Escuela Nueva del socialista Núñez Arenas o, la más conocida, la Escuela Moderna del anarquista Ferrer i Guardia.

Consolidación, crisis y ruptura del modelo educativo liberal

En definitiva, el sistema educativo español nace marcado por el liberalismo democrático inspirador de la Constitución de 1812, pero, tras un largo paréntesis absolutista, se fijarán sus bases, se articulará y consolidará bajo un doctrinarismo liberal de corte católico y conservador, aunque sin cerrar ninguna de las líneas de fractura que habían caracterizado todo el proceso. Los liberales moderados habían utilizado las políticas educativas, entre otras, para compensar a una Iglesia católica que se consideraba agraviada por un proceso de secularización estatal que la había afectado tanto en lo ideológico, como en lo económico. No se puede entender la cesura que se produce en España entre las lecturas progresistas y conservadoras del derecho a la educación y la libertad de enseñanza si no se tienen en cuenta las peculiaridades del proceso de secularización (Martínez, 1999).

No obstante, la influencia de los sectores liberales más aperturistas, herederos de la tradición doceañista, se dejará sentir cada vez con más fuerza, sobre todo a partir de comienzos del siglo XX. En este sentido, hay que resaltar la importancia de la Institución Libre de Enseñanza, nacida en 1876 a la sombra de una de las “guerras escolares” que jalonan nuestra historia. La influencia intelectual y política de la Institución se fue incrementando a la par que el peso social de las clases medias urbanas. La Institución, cuyo modelo educativo se correspondía con un proyecto liberal y democrático, sin conformar en sí misma una corriente política, respondía a la necesidad histórica de formar una élite burguesa e ilustrada capaz de dirigir el proceso de modernización de España, lo que la vinculaba de manera natural con los sectores más aperturistas y democráticos del liberalismo político y el republicanismo. Paulatinamente, el influjo del pensamiento institucionista se dejó sentir cada vez con mayor peso en aquellos ámbitos del Estado encargados de la política educativa y científica, incluyendo la Universidad, dejando su impronta en decisiones tan emblemáticas como la creación del Ministerio de Instrucción Pública, en 1900, o de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, en 1907⁴.

Es en 1931, al proclamarse la II República, cuando el potencial reformador del pensamiento educativo del liberalismo democrático alcanza su plenitud, pues sólo entonces se dan las condiciones adecuadas para ello: un nuevo marco legal republicano y la alianza con los socialistas que, en aquel entonces, representan muchos de los presupuestos educativos del obrerismo emergente. Por primera vez, la educación se sitúa en el eje de un proyecto político que pretende la modernización y democratización integral de España, al mismo nivel que la reforma agraria o la regulación de los derechos laborales. Aunque la conjunción republicano-socialista se viera apartada del gobierno, apenas dos años después, sin haber podido culminar una reforma educativa que iba a coronar una nueva Ley de Instrucción Pública, el impacto de las medidas

adoptadas por el gobierno provisional de la República conseguirían logros tan significativos como el incremento sin precedentes en las tasas de escolarización, con la peculiaridad de ser el único en la historia de España que no se puede explicar por una mejora de la coyuntura económica.

Frente a los reformadores republicanos, los sectores conservadores, con la Iglesia a la cabeza, consideraban su política educativa, no sólo como contrarias a la doctrina católica, sino inspiradas en modelos ajenos a la tradición española. Veían a esta política educativa sólo como un engranaje más del proyecto de secularización del Estado y del país emprendido por el nuevo régimen, tal como era en efecto; pero no fueron capaces de entender, que ello era una exigencia más de la modernidad y respondía a un modelo nítidamente liberal. Respecto a su presunto radicalismo, a pesar de la lectura catastrofista que hacían del mismo, no era más que la consecuencia del retraso en abordar el problema.

Así el intento de sentar las bases de un Estado laico que inspira la Constitución republicana de 1931, tendrá su correspondiente educativo en la consagración de un modelo de escuela pública, igualmente laica, como garante del derecho a la educación, eje vertebrador de todo el sistema educativo. En este sentido, el hecho de que se prohibiera a las congregaciones religiosas regentar establecimientos educativos, no se puede explicar sólo por la aplicación radical de una determinada interpretación doctrinal del derecho a la educación, sino por la defensa de un determinado modelo de Estado y sociedad. Sea, como fuere, la educación jugará un papel emblemático en el momento álgido de la confrontación ideológica. Como ha señalado Pérez (1975), la reforma republicana, que pretendía instaurar un sistema educativo moderno que trascendiera los partidismos políticos e ideológicos, quedó condicionada por lo que desde importantes sectores de la sociedad española se entendió como la imposición de una escuela, más que laica, atea y desecristianizada. De la trascendencia del conflicto da fe el hecho de que, hasta hace poco tiempo y como remotos ecos de

aquel conflicto, se haya venido mantenido esa visión estereotipada desde determinados sectores, mientras que, en sentido contrario, se haya construido una visión idealizada del regeneracionismo educativo republicano.

En cualquier caso, las reformas republicanas fueron más un proyecto o una potencialidad que una realidad concreta, porque la victoria de las derechas católica y republicana en noviembre de 1933, truncó el proyecto reformador de la conjunción republicano socialista. Aunque *el ajuste de cuentas* definitivo con aquella “*malhada república de profesores*”, tal como en cierta ocasión expresara el mismo dictador, llegaría con la sublevación militar de 1936 y la subsiguiente guerra civil. Había llegado, pues, la hora de recatolizar España, y entre las prioridades depuradoras se encontraba la escuela, a la que se consideraba como uno de los principales instrumentos de penetración ideológica de la considerada por los sublevados como la anti-España.

Se impuso un modelo educativo totalitario, tradicionalista y clasista, cuyo primer objetivo se cifraba en el adoctrinamiento ideológico en los principios del nuevo régimen. A la España autárquica se le dotó de un sistema educativo que Manuel de Puelles (1999) ha calificado como propio de un país subdesarrollado, que no necesitaba mucha mano de obra cualificada. Como cien años antes ya habían hecho los absolutistas y los liberales doctrinarios, el emergente régimen franquista pagó el apoyo incondicional de la Iglesia y los católicos entregándoles el control de la educación, replegándose el Estado a posiciones prácticamente subsidiarias. Las cifras son elocuentes. El franquismo hundió la escuela primaria española hasta niveles similares a la primera década de siglo y no saldrá de tal situación hasta los años sesenta (Navarro, 1990). En cuanto a la educación secundaria, se reformaría de inmediato, en 1938, en plena guerra, para reforzar su carácter clasista y conservador, cerrándose treinta y ocho institutos que la impartían, pasándose de menos del 29% de alumnos escolarizados en centros privados en 1931 a más del 70% en 1943 (cfr. Puelles, 1999). El

Concordato con la Santa Sede, firmado en 1953, sancionaría, por último, el largo y oscuro paréntesis en el que la guerra sumió la educación española.

La modernización del sistema educativo español: La Ley General de Educación de 1970

El modelo educativo franquista, cuya función esencial radicaba en la reproducción ideológica y de las élites del régimen, se va mostrar ineficaz para responder a la demanda de una España embarcada en un proceso de profundos cambios económicos y sociales a partir de la década de los años 60. La política económica impuesta por los denominados de manera equívoca como *tecnócratas* (Puelles, 1992), dado que procedían de un sector del régimen ideológicamente tan bien caracterizado como el Opus Dei, responde a las directrices de los organismos económicos internacionales para lo que entonces se calificaban eufemísticamente como “países en vías de desarrollo”. Esta política “desarrollista” supeditó cualquier consideración ideológica al objetivo central de mantener un crecimiento económico fuerte, lo que provocó fuertes desequilibrios territoriales y sociales. La educación también quedó supeditada a la consecución de los objetivos macroeconómicos, aunque todavía persistieran resabios ideológicos totalitarios, y la reforma educativa se convirtió en una necesidad insoslayable para una economía en expansión, con una demanda de empleo que requería una mejor formación del conjunto de la población. Es altamente significativo que el Ministerio de Educación Nacional pase a ocuparlo un ministro del Opus Dei, por lo que la Obra controlaba tanto los resortes de la política económica, como los de la educativa.

No deja de ser un tanto paradójico que uno de los sectores conservadores de la Dictadura franquista capitaneara la modernización de los aparatos productivos y acometiera una reforma educativa que equiparaba en sus aspectos formales al sistema educativo español con los de los regímenes democráticos con los que el franquismo ansiaba codearse. España se había insertado sin problemas en los circuitos económicos internacionales, pero sin

embargo permanecía excluida de los ámbitos políticos por el inmovilismo de un régimen que se resistía a la apertura a pesar de que el crecimiento económico estaba propiciando importantes cambios de todo tipo en la sociedad española.

La Ley General de Educación de 1970 respondía a esta doble necesidad: económica y legitimadora. Ante todo pretende dar respuesta a las demandas del nuevo contexto económico y social, pero a la vez, buscaba nuevas fuentes de legitimación para el régimen franquista que no alterasen las estructuras políticas, ni sus referentes fundacionales (Ortega, 1992). Nos encontramos ante una reforma educativa diseñada y puesta en marcha por la dictadura, la cual, sin embargo, homologaba el sistema educativo español al de los países democráticos, correspondiéndose con otras que se están produciendo en ese momento en distintos puntos del planeta, auspiciadas por organismos como el Banco Mundial y la UNESCO. Incluso, se ha señalado que esta Ley es la primera del franquismo que incorpora un discurso inconfundiblemente liberal⁵. El resultado es conocido por todos. La reforma implica, sin duda, un proceso de modernización del obsoleto sistema educativo español. Pero, al igual que otras reformas hermanas, impone un modelo educativo mesocrático, meritocrático e individualista que ignora las desigualdades sociales, con el agravante que suponía la inexistencia de mecanismos políticos democráticos que compensaran de alguna forma sus efectos perversos.

El diseño de un modelo educativo democrático

Pero la más grande de las paradojas del sistema educativo que se implanta en 1970 radica en que un modelo nacido en el tardofranquismo y para legitimarlo, sobrevive casi doce años a la promulgación de la Constitución democrática de 1978, eso sí, con algunos retoques sustanciales. Tal situación se explica, entre otras razones, porque durante estos años se mantuvieron en alto las espadas para dirimir viejos conflictos sin resolver: el derecho a la educación en relación con la libertad de enseñanza o,

en otras palabras, cómo se casaban equidad con libertad.

En vísperas de la aprobación de la Constitución, el sistema educativo se encontraba claramente en crisis, hasta el punto de que, como es sabido, la atención a la escuela pública ocupó un puesto destacado en los Pactos de la Moncloa⁶. No solamente por la valoración que la izquierda había hecho tradicionalmente de la educación como factor de cambio social, sino también porque el crecimiento desordenado de nuestras ciudades, con la aparición en los cinturones de enormes barrios infradotados, había vinculado de manera especialmente estrecha al movimiento vecinal, controlado por la izquierda, con la defensa de la escuela pública.

La Constitución Española de 1978 sentará las bases de un modelo educativo democrático, buscando un equilibrio entre las lecturas conservadoras y progresistas sobre el derecho a la educación, la libertad de enseñanza y la participación social en la gestión de la educación, aunque pronto se constató la fragilidad del acuerdo constitucional, mayor que el de otras materias a priori mucho más problemáticas.

Los preceptos constitucionales debían desarrollarse por medio de una legislación que abordara la democratización de las estructuras educativas y éste fue el momento de la ruptura, aflorando viejos argumentos, no siempre acompañados de un discurso actualizado. Finalmente, fue el Tribunal Constitucional quién regulará aspectos básicos del derecho a la educación, confirmando, de paso, la incapacidad histórica de las fuerzas políticas para resolver un conflicto que impedía el diseño de políticas educativas de Estado.

En efecto, el primer intento lo protagonizó el gobierno centrista, que planteó un desarrollo de los preceptos constitucionales en el que se reconocía fácilmente la tradición conservadora⁷. La imposibilidad de llegar a ningún acuerdo durante el trámite parlamentario determinó la interposición de un recurso de anticonstitucionalidad. Por su sentencia, dictada en febrero de 1981, el Tribunal Constitucional no sólo sentaba doctrina, sino que aclaraba las líneas

de actuación para los futuros gobiernos (Puelles, 1999 4^a). La libertad de enseñanza debería entenderse en tres vertientes: la libertad de los particulares para crear centros educativos con ideario propio, siempre dentro de los principios constitucionales; la libertad de cátedra, que de hecho tendrá que ser compatible con el ideario del centro en el que ejerza el docente, y la libertad de las familias para escoger el centro educativo que consideren más adecuado por su ideario o filosofía. Por otro lado, el Tribunal dictaminó que la participación de la comunidad en la gestión de los centros sostenidos con fondos públicos constituye un derecho que ha de quedar regulado por Ley, de acuerdo con su importancia.

La doctrina del Tribunal Constitucional serviría de base sólida para el segundo y más ambicioso intento de desarrollo del artículo 27 de la Constitución, ahora en clave progresista, protagonizado por el primero de los Gobiernos del Partido Socialista. La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE), entró en vigor en el año 1985, tras protagonizar una espectacular "guerra escolar", que venció en toda regla el gobierno, si nos atenemos tanto a los apoyos parlamentarios, como a la sentencia del Tribunal Constitucional, el cual rechazó por unanimidad veinte de los veintidós recursos presentados (Puelles, 1999 4^a). La importancia de la LODE radica en que procura hacer compatible la libertad de enseñanza, tal y como fija la jurisprudencia del Constitucional, con una concepción del derecho a la educación la cual, en la mejor tradición ilustrada y progresista, considera como uno de sus componentes fundamentales el principio de equidad. Para ello utiliza un instrumento fundamental: los conciertos económicos con los centros privados, en su mayoría confesionales. De este modo se garantiza la escolarización gratuita de los niños y niñas en las etapas obligatorias en centros educativos acordes con las creencias de las familias, pero, a cambio, los centros privados financiados con fondos públicos no podrán seleccionar a sus alumnos, teniendo que aplicar el mismo baremo de admisión que los públicos. La derecha, en especial la patronal religiosa de la

enseñanza privada, se sintió burlada y se echó a la calle, aunque sin éxito, porque la legitimidad de la Ley quedó nitidamente sancionada por el Tribunal Constitucional. Es más, la Ley establecía también un mecanismo de participación social en la gestión de la educación, al que quedaban sujetos todos los centros sostenidos con fondos públicos, tanto los de titularidad pública, como privada. Por primera vez desde los orígenes del Sistema Educativo Español, si exceptuamos el efímero periodo republicano y de manera mucho menos radical, se sentaban las bases para un equilibrio entre los subsistemas privado y público que primaba el papel del segundo como regulador del conjunto del sistema. A cambio de la subvención, los centros privado deberían contribuir a hacer efectivo el derecho a la educación, obligatoria y gratuita, de todos los ciudadanos y ciudadanas, en igualdad de condiciones que la escuela pública.

El principio de equidad también está muy presente en el diseño del sistema educativo contemplado por la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), promulgada en 1990. La ampliación de la escolarización obligatoria hasta los dieciséis años, la creación de una etapa comprensiva, la Educación Secundaria Obligatoria, para garantizarla, o la atención a la diversidad y la integración, responden a esta filosofía, que entiende que uno de los objetivos de la educación ha de ser el compensar las desigualdades sociales. Ahora bien, mientras que el debate político y social en torno a la LODE se había situado en un terreno nitidamente ideológico, el de la LOGSE se revistió de un tono más aséptico y psicopedagógico⁸. La incorporación de los avances de las ciencias de la educación, sin duda una de las aportaciones importantes y positivas de la Ley, con su incidencia en el diseño de un nuevo modelo curricular, tanto en lo relativo a los contenidos educativos, como a las metodologías, terminó por desplazar del centro de atención los aspectos ideológicos del modelo, cerrando en falso un conflicto no resuelto. Deberíamos preguntarnos hasta que punto fue este un factor que contribuiría a explicar el alejamiento progresivo de

una parte de los docentes de los presupuestos teóricos e ideológicos de la LOGSE.

Tal vez por ello, el final de la etapa socialista está marcado por el desacuerdo con las fuerzas sociales que venían no sólo apoyando, sino sosteniendo su política educativa, algunos de los cuáles ya habían criticado duramente que una reforma tan ambiciosa se acometiera sin una financiación adecuada, cayendo en otro de los males endémicos de la educación española. La última de las grandes leyes socialistas, la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros (LOPEG), promulgada en noviembre de 1995, puso en evidencia el divorcio entre la política educativa socialista y sus bases naturales. La LOPEG venía a corregir deficiencias en el funcionamiento del sistema que incidían muy especialmente en la enseñanza pública, pero las medidas contempladas en lo que sin duda constituye un plan de ajuste, fueron duramente criticadas por la izquierda por considerarlas de naturaleza neoliberal⁹. La inversión de los apoyos sociales simboliza dramáticamente el costo político que para el gobierno socialista supuso la promulgación de la Ley: el Consejo Escolar del Estado dictaminó a su favor con el voto de los sectores conservadores, incluidos la patronal de la enseñanza privada y los padres católicos, que se habían opuesto a la LODE con uñas y dientes, y el rechazo de la izquierda, incluido el sindicato socialista, que optó por una abstención que sin duda muy dolorosa para los promotores de la Ley (Puelles, 1999 4^a). Unos meses después los socialistas perderían las elecciones.

El modelo educativo del Partido Popular, nitidamente neoliberal, no se pudo desplegar plenamente hasta su segundo mandato, cuando la mayoría absoluta en el parlamento le permitió prescindir de los votos de los nacionalistas. La Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza, recientemente aprobada, modifica aspectos sustanciales de las Leyes socialistas e impone un modelo educativo de corte neoliberal, que si nos atenemos a las reacciones suscitadas, se acomoda a las demandas de unos profesionales y una sociedad que asume mal el

compromiso y el esfuerzo que suponen los principios de equidad y compensación. La política del partido popular, influida por la premisa de que lo público no quiere decir Estatal, ha potenciado la red privada financiada con fondos públicos y ha concentrado en la red de centros públicos la integración social y de unas minorías étnicas cada vez más nutridas por una inmigración en ascenso. Por otro lado, ha desvirtuado el principio de la comprensividad de la educación secundaria, tal y como se contemplaba en el modelo socialista, e impuesto un sistema de evaluación finalista que al prestar poca atención a los procesos, deja poco margen para la incorporación de

mecanismos compensatorios de las desigualdades de partida.

Ahora, con el pretexto de la calidad, se ha puesto de nuevo sobre el tapete qué se entiende por derecho a la educación y por libertad de enseñanza, en definitiva, cuál es la función social de la educación, en el marco de una sociedad española económicamente globalizada, políticamente democrática y culturalmente tecnologizada, pero en la que la exclusión social, la inmigración, la desarticulación de la sociedad civil y el individualismo suponen retos a los que la educación ha de contribuir a dar una respuesta.

Referencias

- Álvarez, M. y Arroyo, F. (1998). La formación profesional del profesorado y la política educativa en España. En *Formación, cambio y desarrollo*. Temuco: Ediciones de la Universidad de la Frontera.
- Arroyo, F. (1997): "Las Pruebas de Acceso a la Universidad y las reformas del Bachillerato. Una perspectiva histórica". En *Tarbiya. Revista de innovación e investigación educativa: "Acceso a la Universidad y Marco Educativo"*. Número extraordinario. ICE-UAM. págs. 23-41.
- Artola, M. (1978). *Antiguo régimen y revolución liberal*. Barcelona: Ariel.
- Botti, A. (1992). *Cielo y dinero. El nacionalcatolicismo en España (1881-1945)*. Madrid: Alianza Editorial
- Cámara, G. (1984). *Nacional-Catolicismo y Escuela. La socialización política del franquismo (1936-1951)*. Jaén: Editorial Hesperia.
- Clavero, B. (1979). Política de un problema: la Revolución Burguesa. En B. Clavero, P. Ruiz Torres y F.J. Hernández Montalbán. *Estudios sobre la revolución burguesa en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Díaz de la Guardia, E. (1988). *Evolución y desarrollo de la Enseñanza Media en España de 1875 a 1930. un conflicto político-pedagógico*. Madrid: CIDE.
- Fernández, J. (1998). *Educación, socialización y legitimación política en España (1931-1970)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gómez, M. (1981). *Los reformadores de la España contemporánea*. Madrid: C.S.I.C.
- Hobsbawm, E. (1982, 9ª). *Las revoluciones burguesas*. Barcelona: Guadarrama.
- Jiménez, A. (1996, IV tomos.) *La Institución Libre de Enseñanza y su ambiente*. Madrid: M.E.C., U.C.M, U.B. y U.C.L.M.
- Laporta, F y otros. (1987). La Junta para Ampliación de Estudios. *Arbor*, 493, t.CXXVI y 499-500, t.CXXVII, (monográficos).
- Marchesi, A. (2000). *Controversias en la educación española*. Madrid: Alianza.
- Marchesi, A. y Martín, E. (2002). *Evaluación de la Educación Secundaria. Fotografía de una etapa polémica*. Madrid: Fundación Santa María.
- Molero, A. (1977). *La reforma educativa de la Segunda República Española. Primer Bienio*. Madrid: Santillana.
-

- Navarro, R. (1990). *La Enseñanza Primaria durante el franquismo (1936-1975)*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.
- Ortega, F. (1992). Las ideologías de la reforma educativa de 1970. *Revista de Educación*, nº extraordinario, 31-46.
- Pariat, M. (2001). Educación, ciudadanía y desarrollo. *Tarbiya. Revista de investigación e innovación educativa*, 29, 35-60.
- Pérez, M. (1988). *La enseñanza en la II República*. Madrid: Mondadori.
- Puelles, M. (1992). Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970. *Revista de Educación*, nº extraordinario, 13-29.
- Puelles, M. (1999, 4ª). *Educación e ideología en la España contemporánea*. Madrid: Tecnos.
- Ramírez, F. O. y Boli, J. (1999). La construcción política de la escolarización de masas: sus orígenes europeos e institucionalización mundial. En Mariano F. Enguita (ed.), *Sociología de la Educación*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Rude, G. (1981). *Revolución popular y conciencia de clase*. Barcelona: Crítica.
- Sánchez, J. (Coord.)(1989, 2 vols.). 1907-1987. La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas 80 años después. Madrid: C.S.I.C.

¹ De la incidencia de los sistemas educativos en España sobre el modelo de profesor y su formación nos hemos ocupado en Álvaro y Arroyo (1998).

² Resultan útiles al respecto algunos trabajos publicados hace años, en un momento en el que esta cuestión suscitaba mayor interés, por ejemplo, Hobsbawm (1982, 9ª. La primera edición en castellano es de 1964) o Rudé (1981). Para España, Artola (1978) y Clavero (1979).

³ Una muestra de tal paradoja la constituye la Ley de Instrucción Pública de 1857, promulgada bajo el mandato de un ministro moderado como Claudio Moyano,

⁴ Sobre la Institución Libre de Enseñanza véase Gómez Molleda (1981) y Jiménez Landi (1996). Acerca de la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, Laporta (1987) y Sánchez Ron, Coord. (1989).

⁵ Manuel de Puellas (1999 ⁴) no sólo llama la atención sobre este hecho, sino que advierte que el preámbulo de la ley recoge literalmente párrafos enteros del Decreto por el que en 1918 se creaba el Instituto-Escuela, una de las obras más emblemáticas del reformismo liberal

⁶ Se conocen como “Pactos de la Moncloa” a un conjunto de acuerdos suscritos en 1977 por el gobierno y las fuerzas sociales y políticas de la oposición que guiarían el proceso de transición política. En esencia, el gobierno se comprometía a poner en marcha determinadas políticas a cambio de “paz social”.

⁷ Se trata de la Ley Orgánica del Estatuto de los Centros Escolares (LOECE)

⁸ Se conocen como “Pactos de la Moncloa” a un conjunto de acuerdos suscritos en 1977 por el gobierno y las fuerzas sociales y políticas de la oposición que guiarían el proceso de transición política. En esencia, el gobierno se comprometía a poner en marcha determinadas políticas a cambio de “paz social”.

⁹ Se trata de la Ley Orgánica del Estatuto de los Centros Escolares (LOECE)