HISTORIA y MEMORIA de la educación

HMe

UNED

SEDHE

Nº 3 - 2016

Las leyes educativas de la democracia en España a examen (1980-2013)

HMe

HISTORIA Y MEMORIA DE LA EDUCACIÓN

Órgano de difusión científica de la
Sociedad Española de Historia de la Educación

SOCIEDAD ESPAÑOLA DE HISTORIA DE LA EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

Director
Antonio Viñao Frago, *Universidad de Murcia*

Secretario / Secretary
Antonio Francisco Canales Serrano, *Universidad de La Laguna*

Consejo de Redacción / Editorial Board
José Ignacio Cruz Orozco, *Universitat de València*
Xosé M. Malheiro Gutiérrez, *Universidade da Coruña*
María José Martínez Ruiz-Funes, *Universidad de Murcia*
Sara Ramos Zamora, *Universidad Complutense de Madrid*
Miguel Somoza Rodríguez, *Universidad de Educación a Distancia*
Cristina Yanes Cabrera, *Universidad de Sevilla*

Consejo Asesor / Advisory Board
María Esther Aguirre Lora, *Universidad Nacional Autónoma de México* (México)
Alejandro Álvarez Gallego, *Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá* (Colombia)
Adelina Arredondo, *Universidad Pedagógica Nacional,* México (México)
Adrián Ascolani, *Universidad Nacional de Rosario/CONICET*, (Argentina)
Jorge Bralich, *Sociedad Uruguaya de Historia de la Educación* (Uruguay)
Sjaak Braster, *Erasmus University Rotterdam* (Holanda/Netherlands)
Rosa Bruno Jofré, *Queen's University* (Canadá/Canada)
Sandra Carli, *Universidad de Buenos Aires* (Argentina)
Marcelo Caruso, *Humboldt-Universität zu Berlin* (Alemania/Germany)
Marta Chagas de Carvalho, *Universidade de São Paulo* (Brasil/Brazil)
Anne-Marie Chartier, *Service d'Histoire de l'Éducation* (Francia/France)
Giorgio Chiosso, *Università degli Studi di Torino* (Italia/Italy)
Antón Costa Rico, *Universidade de Santiago de Compostela* (España/Spain)
Rubén Cucuzza, *Universidad Nacional de Luján* (Argentina)

Peter Cunnigham, *University of Cambridge* (Reino Unido/United Kingdom)
Jeroen Dekker, *Rijksuniversiteit Groningen* (Holanda/Netherlands)
Marc Depaepe, *Katholieke Universiteit Leuven* (Bélgica/Belgium)
Inés Dussel, *Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV*, México (Argentina)
Agustín Escolano Benito, *Universidad de Valladolid y CEINCE* (España/Spain)
María Nieves Gómez García, *Universidad de Sevilla* (España/Spain)
Pilar Gonzalbo Aizpuru, *El Colegio de México* (México)
Joyce Goodman, *University of Winchester* (Reino Unido/United Kingdom)
Ivor Goodson, *University of Brighton* (Reino Unido/United Kingdom)
Ian Grosvenor, *University of Birmingham* (Reino Unido/United Kingdom)
Jean-Louis Guereña, *Université François Rabelais,* Tours (Francia/France)
Martha Cecilia Herrera, *Universidad Pedagógica Nacional*, Bogotá (Colombia)
Gonzalo Jover Olmeda, *Universidad Complutense de Madrid* (España/Spain)
Dominique Julia, *École des Hautes Études en Sciences Sociales* (Francia/France)
Leoncio López-Ocón, *Instituto de Historia. Consejo Superior de Investigaciones Científicas* (España/Spain)
Oresta López Pérez, *El Colegio de San Luis* (México)
Margarida Louro Felgueiras, *Universidade do Porto* (Portugal)
Justino Magalhães, *Universidade de Lisboa* (Portugal)
Salomó Marqués i Sureda, *Universitat de Girona* (España/Spain)
Lucía Martínez Moctezuma, *Universidad Autónoma del Estado de Morelos* (México)
Alejandro Mayordomo Pérez, *Universitat de València* (España/Spain)
Gary McCulloch, *Institute of Education* (Reino Unido/United Kingdom)
Juri Meda, *Università degli Studi di Macerata* (Italia/Italy)
Luciano Mendes de Faria Filho, *Universidade Federal de Minas Gerais* (Brasil/Brazil)
Jordi Monés i Pujol Busquets, *Universitat Autònoma de Barcelona*, (España/Spain)
Susana Monreal, *Universidad Católica del Uruguay* (Uruguay)
Kazumi Munakata, *Pontifícia Universidade Católica de São Paulo* (Brasil/Brazil)
António Nóvoa, *Universidade de Lisboa* (Portugal)
Heloísa Pimenta Rocha, *Universidade Estadual de Campinas* (Brasil/Brazil)
Joaquim Pintassilgo, *Universidade de Lisboa* (Portugal)
William Reese, *University of Wisconsin*, (Estados Unidos/United States)
Elsie Rockwell, *Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional* (México)
Rebecca Rogers, *Université Paris Descartes* (Francia/France)
Kate Rousmaniere, *Miami University* (Estados Unidos/United States)
Javier Sáenz Obregón, *Universidad Nacional de Colombia*, Bogotá (Colombia)
Roberto Sani, *Università degli Studi di Macerata* (Italia/Italy)
Dermeval Saviani, *Universidade Estadual de Campinas* (Brasil/Brazil)
Philippe Savoie, *École Normale Supérieure de Lyon* (Francia/France)
Frank Simon, *Universiteit Gent* (Bélgica/Belgium)

Sol Serrano, *Pontificia Universidad Católica de Chile* (Chile)
Joan Soler Mata, Universitat de Vic – Universitat Central de Catalunya (España/Spain)
Bernat Sureda García, *Universitat de les Illes Balears* (España/Spain)
Aida Terrón Bañuelos, *Universidad de Oviedo* (España/Spain)
Alejandro Tiana Ferrer, *Universidad Nacional de Educación a Distancia* (España/Spain)
Pablo Andrés Toro Blanco, *Universidad Alberto Hurtado*, Santiago (Chile)
Daniel Tröhler, *University of Luxembourg* (Luxemburgo/Luxembourg)
Mercedes Vico Monteoliva, *Universidad de Málaga* (España/Spain)
Diana Vidal, *Universidade de São Paulo* (Brasil/Brazil).

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 5-6
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043

ÍNDICE

SECCIÓN MONOGRÁFICA: *Las leyes educativas de la democracia en España a examen* (*1980-2013*). Coordinada por: Gloria Espigado Tocino y Blas Cabrera Montoya

Gloria Espigado Tocino (Universidad de Cádiz) y Blas Cabrera Montoya (Universidad de La Laguna): *Las leyes educativas de la democracia en España a examen* (1980-2013) 7

Manuel de Puelles Benitez (UNED): *Reflexiones sobre cuarenta años de educación en España o la irresistible seducción de las leyes* 15

Diego Sevilla Merino (Universidad de Granada): *La difícil traslación a una política de gobierno de un acuerdo constitucional forzado. La Unión de Centro Democrático y su malograda Ley Orgánica de Estatuto de Centros Escolares* (LOECE) de 1980 45

Alejandro Tiana Ferrer (UNED): *¿Cómo piensa un académico que se hace una ley y cómo se hace una ley realmente? Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación* (*LOE*) *de 2006* 71

Elías Ramírez Aísa (UNED): *La escuela neoliberal en la Comunidad Autónoma de Madrid. Estrategias y prácticas políticas, 2003-2015* 99

Antonio Viñao Frago (Universidad de Murcia): *La Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa* (*LOMCE*) *de 2013 ¿Una reforma más?* 137

Blas Cabrera Montoya (Universidad de La Laguna): *La obediencia de las reformas educativas a las políticas educativas internacionales. Breve historia de cómo se hace camino desde la Ley Orgánica General del Sistema Educativo* (*LOGSE*) *de 1990 a la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa* (*LOMCE*) de 2013 171

INVESTIGACIONES HISTÓRICAS

Nuria González Guerrero (Universidad Rey Juan Carlos): *Los maestros de primeras letras de la provincia de Madrid a través del Catastro de Ensenada* (*1749-1756*) **197**

Francisco Martín Zúñiga (Universidad de Málaga) e Isabel Grana Gil (Universidad de Málaga): *Consecuencias profesionales y personales de la depuración franquista en el profesorado normalista: el caso andaluz (1936-1941)* **229**

Luigi Aurelio Pomante (Università degli Study di Macerata, Italia) y Roberto Sani (Università degli Study di Macerata, Italia): *The Gentile Reform (1923) and academic strategies of the University of Macerata between national science and development of the local economy* **259**

Pablo Campos Calvo-Sotelo (Universidad CEU – San Pablo) y Fabiola Cuenca Márquez (Universidad CEU – San Pablo): *Memoria e innovación en los espacios físicos de la educación superior. La contribución del límite arquitectónico* **279**

ENTREVISTA a Jaume Carbonell a cargo Antoni Tort Bardolet (Universitat de Vic – Universitat Central de Catalunya) y Antón Costa Rico (Universidade de Santiago de Compostela): **321**

RESEÑAS

- Pablo Meix Cereceda, *El derecho a la educación en el sistema internacional y europeo.*
  Por Juan Manuel Fernández Soria (Universidad de Valencia) **355**
- Pierre Bourdieu, S*obre el estado. Cursos en el Collège de France (1899-1992).*
  Por Raimundo Cuesta Fernández (Fedicaria. Salamanca) **367**
- A. Martínez y J. M. Bustamante (eds.), *Escuela pública y maestro en América Latina. historias de un acontecimiento*, siglos XVIII-XIX.
  Por Alejandro Alvarez Gallego (Universidad Pedagógica Nacional, Colombia) **383**
- Ricardo Robledo Fernández, *La Universidad española, de Ramón Salas a la guerra civil. Ilustración, liberalismo y financiación* (1770-1936).
  Por Raimundo Cuesta Fernández (Fedicaria. Salamanca) **395**
- Carmen Betti, Gianfranco Bandini y Stefano Oliviero, *Educazione, Laicità e Democrazia. Tra le pagine de Antonio Santoni Rugiu.*
  Por Antón Costa Rico (Universidad de Santiago de Compostela) **411**
- Miguel Beas Miranda, *Il Profumo. Tracce Educative nella Memoria en ella Cultura della Scuola*.
  Por Anita Gramigna (Università di Ferrara, Italia) **419**

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 7-14
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.16245

LAS LEYES EDUCATIVAS DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA A EXAMEN (1980-2013)

An Overview of Spanish Education Laws under Democracy (1980-2013)

Gloria Espigado Tocino* y Blas Cabrera Montoya**

Este dossier pretende profundizar en la política educativa desde los tiempos de la Transición democrática hasta la actualidad, desde la malograda Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980 o la aprobación de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985 a la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013, última ley en entrar en vigor. Un periodo caracterizado por el mayor acopio de legislación educativa de la historia de España. De ello da cuenta la existencia de ocho leyes de ordenamiento de la educación no universitaria (alguna de corta vida como la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002, y otras que se presentan como modificación de una anterior, como es la LOMCE, y dos de régimen universitario (tres, en realidad, si tenemos en cuenta que la Ley Orgánica de Universidades (LOU) de 2001 es modificada en 2007). Es preciso, pues, hacer balance y debatir sobre la necesidad o gratuidad de esta vorágine y superposición normativa que responde, básicamente, a la acción política de los partidos mayoritarios que han tenido la responsabilidad de gobernar y que no han llegado a un consenso sostenible en materia tan importante.

La estructura del dossier se organiza en función de este interrogante fundamental, con artículos introductorios que contextualizan conveniente-

* Universidad de Cádiz. Facultad de Filosofía y Letras. Dpto. de Historia moderna, Contemporánea, del Arte y de América. Paseo. Dr. Gómez Ulla, 1, 11003. Cádiz. España. gloria.espigado@uca.es

** Universidad de La Laguna. Facultad de Educación. Dpto. de Sociología y Antropología. Edificio Central. Avda. Trinidad, sn. 38204 La Laguna, Santa Cruz de Tenerife. España. bmontoya@ull.es

Cómo citar este artículo: Espigado Tocino, Gloria y Cabrera Montoya, Blas. «Las leyes educativas de la democracia en España a examen (1980-2013)», *Historia y Memoria de la Educación*, 3 (2016): 7-14.

mente el tema de investigación, para ir recorriendo, paso a paso, los hitos legales debidos a los años de democracia. En este sentido se pretende atender al pulso entre las fuerzas políticas que han gobernado este país y que han materializado sus diferencias ideológicas en este asunto, de manera que se presta especial atención al análisis de los modelos derivados de la gestión educativa de los partidos gobernantes, desde la Unión de Centro Democrático (UCD), el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), intentando averiguar las fallas y las razones del imposible acuerdo. Igualmente, reconociendo la relevancia del proceso de descentralización administrativa que ha conducido al traspaso de competencias en materia de educación desde el Estado central a las distintas comunidades autónomas, se intenta poner en relación comparativa el diseño educativo de alguna comunidad autónoma, tomada como ejemplo significativo de este campo de pruebas que representan para la puesta a punto de la política educativa nacional. Finalmente, analizadas estas leyes en sus particularidades, circunstancias y diferencias ideológicas, se concluye abordando las continuidades que también presentan desde un enfoque más interesado en caracterizar el sistema educativo en el que se insertan todas.

Obviamente, el repaso por esta sucesión normativa que aquí se expone no nos puede hacer olvidar que las leyes y las políticas educativas deben ser analizadas en relación con los cambios de todo orden (políticos, sociales, económicos y culturales) experimentados en España desde el comienzo de la llamada Transición, teniendo en cuenta que el punto de partida es una dictadura y que desemboca en una democracia cuya legitimidad descansa en la Constitución de 1978 y, en concreto, en el mandato educativo de su artículo 27, y a la que se le plantean nuevos desafíos que quizás requieran de un definitivo consenso legal para superarlos.

Al respecto, y desde un punto de vista social, el sistema educativo español y su desarrollo legal han sido sometidos al balance cuantitativo de las cifras. En este sentido, hay que reconocer que la realidad educativa denota uno de los cambios más radicales experimentados por la sociedad española, de manera que podemos decir que la educación ocupa un periodo largo y significativo en la vida de los españoles y de las españolas como jamás lo había hecho en la historia de este país. Sin embargo, este positivo logro queda matizado, si atendemos al interés de los últimos tiempos por evaluar el nivel alcanzado, medido comparativamente con los resultados que ofrecen los países del entorno y que establece el ranking de los informes PISA (*Programme*

for International Student Assessment). Bien es verdad que lo más aireado de las evaluaciones internacionales no suele ser justo ni con la historia ni con las condiciones socioeconómicas particulares de cada sociedad.

Desde que se generalizan los sistemas educativos universales y se expande la educación postobligatoria se ha considerado a la educación como factor asociado al crecimiento económico y al desarrollo social y humano. En economía —desde donde pasa distorsionado al discurso público— el concepto de «capital humano» se acuñó para caracterizar a la educación diferencial como una inversión de capital análoga al capital físico en la medida que aumentaba las habilidades y capacidades de los que más adelante iban a ingresar en el mercado laboral, lo que les hacía aumentar la productividad y, generalmente, obtener beneficios del capital invertido tanto las personas como las sociedades. Aun cuando esta relación causal sea bastante discutible, es evidente que coexiste en la democracia española, el crecimiento de la economía —pese a la incidencia de crisis internacionales puntuales— con la ampliación y crecimiento del sistema educativo, tanto en términos horizontales como verticales. Es indudable que pese a la idea de caos con que es analizada en perspectiva, la acción legislativa en educación ha contribuido a estos resultados. Pero también es evidente que esta mejora educativa general de la sociedad española ha convivido con altas tasas de paro que arrancan desde la crisis internacional de 1973 y se extienden, salvo contadas excepciones, por todo el periodo democrático como una lacra estructural de difícil solución, y que ha llegado a su punto más alto de la historia reciente en la actual coyuntura de crisis económica, donde la relación entre preparación y titulación alcanzada no tiene correspondencia alguna, o muy insuficiente, con el acceso al mercado de trabajo, de modo que hay una discontinuidad importante entre formación, por un lado, y acceso y desempeño laboral, por otro.

Finalmente las leyes de educación necesitan ser revisadas desde las tradiciones culturales en las que se insertan, que aluden a las formas de concebir la sociedad y el individuo en ella. Pese a los aspectos que las puedan singularizar, todas estas leyes han nacido dentro de los márgenes del liberalismo político y del liberalismo económico que legitimaron, desde el siglo XVIII, la competencia del Estado-nación para arbitrar las políticas educativas. Las dos motivaciones fundamentales apuntaban a la formación de un cuerpo de ciudadanos y su capacitación para el trabajo cualificado. Este es el modelo cultural en el que se inscriben todas las normas educativas que se analizan en este dossier, las cuales se han acomodado, con más o menos

empeño en modificar desde dentro sus márgenes, pero sin llegar a romper con sus líneas constitutivas esenciales. No obstante, de un tiempo a esta parte, se encuentra en cuestión la capacidad de agencia de los viejos Estado-nación a la luz de los cambios generados por la globalización financiera internacional y la constitución de bloques supranacionales de decisión, dos instancias que no están sometidas, sin embargo, a las normas políticas que dicta la democracia y que cada vez interfieren más, y de forma decisiva, en la vida de los Estados que, de todos modos, han venido siendo consentidores necesarios de estos cambios.

Este dossier tiene su origen en un curso de verano organizado conjuntamente por la Sociedad Española de Historia de la Educación (SEDHE) y por la Universidad de Cádiz que fue coordinado por las profesoras Gabriela Ossenbach Sauter, catedrática de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y presidenta de dicha Sociedad, y Gloria Espigado Tocino, profesora titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Cádiz, que se celebró en el mes de julio de 2014 en el marco de los Cursos de Verano de la Universidad de Cádiz en su 65 edición. De modo que todos los destacados especialistas que participan en él, ya tuvieron ocasión de presentar y debatir, en el marco del curso, sus investigaciones y reflexiones sobre el tema, comprometiéndose ahora a trasladar al monográfico los resultados de aquellas jornadas de estudio e intercambio. En este sentido, en el dossier se dan cita, de nuevo, los mismos profesores y estudiosos de la política educativa de este país a través de su historia que intervinieron en dicho curso —uno de los ponentes, Jaume Carbonell Sebarroja, es objeto de una entrevista a cargo de Antoni Tort y Antón Costa—, reconocidos sociólogos y pedagogos conocedores del estado actual de la educación en España, y responsables políticos que tuvieron la oportunidad de asistir y conducir el proceso de alumbramiento de algunas de las leyes, tanto a nivel estatal como autonómico.

Pasemos ahora a realizar una pequeña presentación de los trabajos que componen el monográfico:

Lo iniciamos con el artículo de Manuel de Puelles Benítez, «Reflexiones sobre cuarenta años de educación en España o la irresistible seducción de las leyes». En este caso, la conocida solvencia del profesor de Puelles para transitar por la historia reciente de la educación y la legislación educativa en España se detiene en la reflexión sobre las causas de la proliferación de leyes orgánicas de educación en la reciente etapa democrática. Este afán legislati-

vo es un indicador de la incapacidad de las grandes fuerzas políticas que han gobernado, y particularmente del PSOE y del PP, para gestar un consenso básico en educación como el que se produjo en los acuerdos que dieron lugar al artículo 27 de la Constitución de 1978. En esta pugna entre los grandes partidos cada uno trata de imponer su visión sobre el sistema educativo, a veces, forzando hasta los límites el mandato Constitucional. No es menos cierto, por otro lado, que desde La Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), de 1990, ha habido una aceleración del ritmo reformista que deriva de la concepción del PP de que en realidad la legislación educativa que realmente se ha aplicado en España es la del PSOE. Esta concepción y el alineamiento del PP con la corriente internacional de la nueva derecha en educación han hecho fracasar iniciativas para gestar acuerdos amplios en educación como la del ministro Gabilondo. A la postre, la LOMCE ilustraría el porqué de este fracaso y el inicio de una nueva etapa agitada en las aguas que regulan la educación en España. El artículo termina con la reflexión sobre la necesidad de acuerdos amplios, señalando incluso elementos sustanciales que, en opinión del autor, deberían presidir los acuerdos.

En «La difícil traslación a una política de gobierno de un acuerdo constitucional forzado. La Unión de Centro Democrático y su malograda Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980», Diego Sevilla Merino se detiene en las condiciones ideológicas y políticas en las que se producen los acuerdos del artículo 27 de la Constitución, y en cómo esos acuerdos son en realidad el producto de cesiones de las diferentes partes que, en el fondo, constituyen un catálogo eufemístico en términos lingüísticos al tiempo que cada cual piensa que puede ser interpretado y aplicado a voluntad una vez se tiene el gobierno. En estas condiciones, el artículo 27 en realidad no resolvió ninguna de las grandes polémicas históricas sobre la educación en España: la importancia de la enseñanza privada religiosa en manos de la Iglesia Católica, la coexistencia de educación pública y privada, la financiación con fondos públicos de la enseñanza privada...

Lo dicho quedaría patente en que el sector democristiano de Unión de Centro Democrático ya contaba con la hegemonía en el partido en materia educativa y con dos ases en la manga cuando se aprobó la Constitución: los Acuerdos con la Santa Sede de 1979 y la LOECE. Ambos ilustrarían hasta qué punto el artículo 27 no impedía los privilegios históricos en educación de la enseñanza privada religiosa. Si bien es verdad que el Tribunal Constitucional anuló artículos sustantivos de la ley —además entonces un recurso

ante el Constitucional suspendía la aplicación—, y que en realidad no llegó a aplicarse por la victoria electoral del PSOE de 1982, sí sirvió como ilustración de cómo se podía estirar el «consenso constitucional».

Alejandro Tiana Ferrer en«¿Cómo piensa un académico que se hace una ley y cómo se hace una ley realmente? Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006», nos desgrana su visión particular desde dentro del proceso de propuesta, de discusión y de debate que da lugar a la puesta en escena pública, aprobación y promulgación de dicha ley. Obviamente, la del autor no es una mirada común por ser un intelectual («especialista más político» que diría un clásico) con un destacado reconocimiento en el campo de la historia de la educación, pero a la vez con un conocido compromiso con las iniciativas, desarrollos y aplicaciones de las políticas educativas del PSOE. Particularmente interesante en el trabajo es cómo el autor gestiona con habilidad ambos planos y nos conduce como actor y autor al mismo tiempo por los entresijos de la reforma: selección y organización de los equipos de trabajo, debates internos, relaciones y posiciones en las negociaciones con actores sociales y políticos externos (sindicatos, Consejo Escolar del Estado, partidos políticos,…).Todos los ingredientes, pues, de un plato que llevamos consumiendo casi desde hace una década, descritos por el cocinero y analizados reposadamente desde la distancia por el experto.

El artículo de Elías Ramírez Aísa, «La escuela neoliberal en la Comunidad de Madrid. Estrategias y prácticas políticas, 2003-2015» es un análisis detallado y minucioso del conjunto de iniciativas de ordenamiento legal, de forzamiento de la legislación del Estado y de una amplia gama de políticas educativas desarrolladas básicamente en la Comunidad de Madrid mediante la timonel Esperanza Aguirre. El trabajo ilustra los sucesivos pasos en la aplicación de un plan a medio y largo plazo que, lo llamativo, es que se haya podido mantener sin grandes altibajos. Tal vez ello haya sido posible porque al tiempo se iba produciendo un cambio en las mentalidades del electorado (no olvidemos las amplias mayorías con las que llegó a contar el PP en la Comunidad de Madrid hasta las últimas elecciones) y, muy particularmente, en aquellos sectores acomodados y de clase media que ganan más con estas políticas y que, frecuentemente, añadimos nosotros, tienen la posibilidad de «hacer opinión pública». Es muy interesante la habilidad del autor para ilustrar cómo se producen las coincidencias políticas entre las dos tendencias básicas del PP: los neoliberales y los neoconservadores. En la práctica los acuerdos se sostienen en las ganancias mutuas o, incluso,

en que las divergencias son retóricas más que materiales como nos puede indicar el caso de la propia Esperanza Aguirre. Leído el trabajo, se albergan pocas dudas acerca de que la Comunidad de Madrid constituyó, más que ninguna otra comunidad gobernada por el PP, un buen laboratorio para construir el camino que se concreta en la promulgación de la LOMCE.

Con una visión más general, ésta es también la tesis central de Antonio Viñao Frago en «La Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013: ¿Una reforma más?». Ciertamente el trabajo del autor aunque termine con una llamada a la cordura y a la racionalidad, no pretende mantener equidistancias respecto a las responsabilidades del camino fallido de las reformas educativas en España, en la medida en que señala al «partido conservador», al PP, como el responsable principal de la inestabilidad legislativa de la democracia desde la LOGSE. Y ello por su obsesión por imponer una agenda conservadora aun al precio de desconocer y ningunear las múltiples sensibilidades existentes en el campo educativo. Para ello no duda en utilizar autoritariamente mayorías parlamentarias, sin más apoyos que sus propios votos para promulgar leyes educativas que, como la LOCE o ahora la LOMCE, parecen destinadas a no ser aplicadas y a ser sustituidas por otras cuando el PP pierda la mayoría absoluta. El autor se detiene en cómo diferentes dispositivos (teóricos e ideológicos, políticos y sociales) van construyendo el firme propósito de diseñar y aplicar la agenda conservadora en España, sin ninguna concesión que no sea retórica a quienes no transitan por la misma senda. El análisis de A. Viñao rezuma pesimismo, dado que la actuación del PP es irresponsable: no duda en aprobar una ley defendiendo su política contra todos, pese a que está condenada a ser cuestionada su aplicación por las administraciones autonómicas y a ser sustituida por otra desde que pierda las elecciones.

Finalmente la aportación del profesor Blas Cabrera Montoya: «La obediencia de las reformas educativas a las políticas educativas internacionales. Breve historia de cómo se hace camino desde la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) 1990 a la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013», cierra apuntando a las continuidades y obediencias comunes de los dos partidos gestores de la legislación educativa en nuestro país, sometiendo a un riguroso examen, por encima del ruido de los discursos políticos, lo que de compartido tienen sus propuestas. Para empezar, PSOE y PP comparten el mismo legado o marco cultural creado históricamente en occidente sobre la importancia de la educación como instrumento de socialización en los márgenes de una sociedad capitalista. Ade-

más, responden al imaginario colectivo activado por la Ilustración sobre la confianza optimista de la educación como medio para generar progreso y bienestar en las naciones, cultivando y desarrollando las capacidades cívicas del ciudadano. Es decir, se entienden en el mismo modelo social, económico y político establecido por las democracias occidentales tras la Segunda guerra mundial, en un sistema que además de democrático es meritocrático, legitimador de desigualdades a partir de la creencia complaciente de que la educación iguala oportunidades y ofrece cauces de movilidad social. En el fracaso de esta última premisa, en el contexto de una creciente deslegitimación del sistema educativo ante los cambios de las sociedades, es como hay que entender el uso y abuso del recurso legislador que, por lo demás, obedece también a exigencias internacionales de instancias, como la OCDE, que se arrogan la capacidad para dictaminar directrices que son seguidas por los estados, en lo que va constituyendo una «agenda educativa global», en palabras del autor.

Para el caso español, esta convergencia, al margen de las aparentes divergencias escenificadas en la lucha partidista diaria y electoral, encuentra fundamento en el marco constitucional consensuado en la redacción del artículo 27 de la actual Constitución, que circunscribe el modelo educativo al pacto rubricado con su aprobación, al mismo tiempo que cierra el paso a otras posibles alternativas. La interpretación que el profesor Cabrera realiza del discurso justificativo de los preámbulos de las leyes educativas que analiza, la LOGSE y la LOMCE, las más significativas, a su juicio, para percibir las razones del diseño educativo de ambos partidos, revela precisamente estas continuidades apuntadas, materializadas en el uso de vocablos y conceptos que rinden tributo al lenguaje economicista, erigido como canon del saber autorizado, al mismo tiempo que diluye la responsabilidad del Estado que, en pura clave liberal, se limita a garantizar que los actores civiles se responsabilicen del mercado.

En definitiva, siete artículos inteligentes y arriesgados para evaluar lo que aún parece tener un futuro incierto cuando esta introducción se está escribiendo, al filo de lo que depare la próxima consulta electoral que puede significarla entrada en otro nuevo ciclo legislativo, si queda en minoría el actual partido en el poder y autor, en solitario, de la última norma. Un dossier que, de contar con una clase política lo suficientemente concienciada de la responsabilidad que le atañe, debería ser tomado en cuenta, antes de arrastrar a la comunidad educativa y al conjunto de la sociedad a otra nueva aventura para alumbrar con nuevas siglas lo que en definitiva sigue siendo un bucle infinito.

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 15-44
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.14760

REFLEXIONES SOBRE CUARENTA AÑOS DE EDUCACIÓN EN ESPAÑA O LA IRRESISTIBLE SEDUCCIÓN DE LAS LEYES

Reflections on forty years of education in Spain, or the irresistible attraction of laws

Manuel de Puelles Benítez*

Fecha de recepción: 07/06/2015 • Fecha de aceptación: 15/06/2015

Resumen. En casi cuarenta años de democracia se ha originado un fenómeno que ha producido efectos contrarios a los buscados: una excesiva proliferación de leyes de educación ha traído una notable y constante inestabilidad legislativa. Se analizan aquí las razones profundas de este fenómeno, especialmente la política de los dos grandes partidos nacionales y su plasmación en las leyes de sus modelos sistémicos de educación, modelos sellados por la ideología respectiva, lo que inevitablemente ha conllevado un cambio legislativo cuando el electorado ha votado la alternancia democrática. Este análisis conduce a la necesidad de un nuevo consenso sobre educación que permita garantizar la aplicación efectiva de las reformas que las leyes impulsan.

Palabras clave: Socialdemocracia. Neoliberalismo. Neoconservadurismo. Políticas educativas. Consenso. Disenso.

Abstract. *In almost forty years of democracy, educational policy in Spain has given rise to a phenomenon that has produced effects quite the opposite from those that were sought, with an excess of educational laws resulting in remarkable and constant legislative instability. This paper analyses the underlying reasons for this phenomenon, particularly the policies of the two major national parties and the embodiment in education laws of their systemic models of education, models which clearly bear the stamp of their respective ideologies. This has inevitably led to legislative reforms when the electorate has voted for a change of government. This analysis points to the need for a new consensus on education to ensure the effective implementation of the reforms launched by these laws.*

Keywords: *Social democracy. Neoliberalism. Neo-conservatism. Education policies. Consensus. Dissent*.

* Universidad Nacional de Educación a Distancia. UNED. Facultad de Educación. Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada Juan del Rosal, 14. 28040 Madrid. España. mpuelles@edu.uned.es

Cómo citar este artículo: Puelles Benítez, Manuel de. «Reflexiones sobre cuarenta años de educación en España o la irresistible seducción de las leyes», *Historia y Memoria de la Educación*, 3 (2016): 15-44.

> Cuando en la sociedad coexisten unas creencias éticas extremadamente divergentes, el recurso a los derechos básicos no dará lugar a una solución que pueda ser aceptada como legítima. Si buscamos un compromiso legítimo y estable para cuestiones muy controvertidas, no tenemos más alternativa que la del largo camino de la política. [...] Este equilibrio no queda fijado para siempre, puede modificarse a medida que los intereses y las circunstancias cambian y que se conocen mejor los resultados de las diferentes políticas. Mientras que la adjudicación de los derechos aspira a la uniformidad y a lo definitivo, la práctica de la política permite llegar a soluciones cambiantes en diferentes circunstancias.[1]

En siglo y medio de historia sólo hemos tenido dos grandes leyes de educación. La primera fue el llamado Reglamento General de Instrucción Pública de 1821 que, aunque se aprobó con esa denominación por las Cortes del Trienio Constitucional, fue en realidad la primera ley general de educación que España tuvo, una ley que, a pesar de su brevísima duración—el fin del trienio liberal en 1823 trajo consigo su derogación—, sentó las bases del nuevo sistema educativo liberal y ejerció una extraordinaria influencia durante la primera mitad del siglo XIX. La segunda fue la Ley de Instrucción Pública de 1857, más conocida como ley Moyano por el ministro que la llevó a término, una ley que consagró el sistema educativo liberal y que, en contraposición a la de 1821, tuvo una presencia verdaderamente extraordinaria, pues su vigencia se extiende hasta 1970: lo que hoy llamamos la arquitectura escolar, esto es, la estructura de los diferentes niveles del sistema escolar y del sistema de enseñanza universitaria y superior permaneció prácticamente intacta hasta la promulgación de la ley de 1970.

Sin embargo, la Ley General de Educación de 1970 abrió un periodo caracterizado por la proliferación y superabundancia de leyes de educación. Concretamente, durante la democracia hemos visto aparecer siete leyes orgánicas que han incidido en la educación infantil, primaria, secundaria y formación profesional, a las que debe sumarse la reciente ley orgánica de Mejora de la Calidad de la Educación (LOMCE), publicada en diciembre de 2013 y convertida en la octava ley escolar; por otra parte, hay que contabilizar además tres leyes de reforma universitaria, sin olvidar que en la legislatura del Partido Popular (PP), transcurrida entre 2011 y 2015, se amagó con

[1] John Gray, *Las dos caras del liberalismo* (Barcelona: Paidós, 2001), 136.

una nueva ley de reforma de la Universidad que factores probablemente internos aconsejaron aplazarla para otra posible legislatura. De haberse promulgado una nueva ley universitaria, habríamos llegado a tener doce leyes orgánicas de educación en un periodo que, desde el punto de vista histórico, podemos calificar de breve, esto es, el que se abre en 1975 con el tránsito de la dictadura de Franco a un régimen de democracia representativa y se cierra, por el momento, en 2015.

¿PROLIFERACIÓN O PERVERSIÓN DE LAS LEYES?

La situación actual arroja, pues, ocho leyes escolares y tres leyes universitarias. Si hacemos ahora un balance de las que han promulgado los dos grandes partidos que hasta ahora se han turnado en el Gobierno, habría prácticamente un empate técnico: seis leyes fueron obra del partido socialista y cinco lo han sido del partido conservador (incluyo aquí el Estatuto de Centros Escolares de la ya extinta Unión de Centro Democrático —UCD—, de 1980). No se trata, sin embargo, de establecer un paralelismo entre los dos grandes partidos, equidistancia a la que tan aficionada es en general la opinión publica no sólo porque estas leyes no tienen todas la misma entidad ni presentan la misma factura ideológica, sino porque el comportamiento político en ambos casos ha sido diferente: las leyes del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) fueron votadas con el máximo consenso posible —prácticamente todo el arco parlamentario, salvo el PP que rehuyó el acuerdo y siempre votó en contra—, mientras que en las leyes del PP se produjo el fenómeno inverso, es decir, salieron adelante con el voto del partido que sostenía al Gobierno, gracias a la mayoría absoluta alcanzada en las urnas y, a veces, con el apoyo de minúsculos grupos parlamentarios, pero, habitualmente, con el voto en contra de todos los demás.

La sensación que ha provocado esta proliferación de leyes, no solo en la comunidad educativa sino, sobre todo, en la sociedad, es de preocupante inestabilidad. A este respecto es bueno recordar que en política es frecuente que las cosas no sean lo que son, sino lo que parece que son, lo que percibe el sujeto colectivo que las experimenta. ¿Qué percibe la sociedad? Percibe inestabilidad legislativa, y eso produce cansancio en la comunidad educativa, desmoralización en el profesorado, fatiga en los agentes sociales, y escepticismo general respecto de las reformas, aunque estas se presenten como el instrumento idóneo para mejorar la educación.

Sin duda, once leyes orgánicas de educación son demasiadas para un periodo histórico tan corto. A este respecto, el PP suele decir que no ha habido tantos cambios, que en realidad dicho periodo lo han regido las leyes del partido socialista, que son las que han modificado a fondo el sistema educativo heredado del franquismo, especialmente la ley orgánica reguladora del Derecho a la Educación de 1985 (LODE), y otras dos leyes más, la ley orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE) y la ley orgánica de Educación de 2006 (LOE), que reformaron la ordenación y estructura del sistema estableciendo la arquitectura escolar del mismo. Esto es verdad pero sólo una parte de la verdad, ya que a esta afirmación hay que oponer dos matizaciones importantes: primera, que a las diferentes leyes, de uno u otro partido, han seguido en general cambios curriculares, algunos importantes, con la consiguiente perturbación para el profesorado y el alumnado; la segunda matización es que la ley orgánica de la Calidad de la Educación de 2002 (LOCE), primero, y la LOMCE de 2013, después, sí han incidido fuertemente en la estructura de la arquitectura escolar del sistema educativo.

Por tanto, sí ha habido excesivos cambios legislativos en tan breve periodo de tiempo. Es verdad que la proliferación legislativa es un fenómeno común a las democracias de nuestro tiempo, pero este fenómeno no se produce con la misma intensidad en todas las sociedades democráticas. En España, esta superabundancia de leyes se debe a razones intrínsecas, algunas de ellas perversas, que deben ser superadas.

El espectáculo servido por tantas leyes de educación está en contradicción con lo que desde Montesquieu llamamos el espíritu de las leyes. Conviene en este momento recordar algunos aspectos que, aunque elementales, a veces olvidamos. Las leyes, para alcanzar sus fines, necesitan conectar con la realidad. A las leyes no les basta con lograr la legitimidad política, necesitan también la legitimidad social, y ésta no se alcanza si no consiguen aportar soluciones a los problemas de la sociedad; por otra parte, la concepción democrática de las leyes nos enseña que nacen para regular la convivencia social y para dar seguridad a las relaciones entre los ciudadanos. De ahí su vocación de permanencia y de estabilidad. Sin embargo, lo que ha sucedido en estos últimos cuarenta años es que hemos visto nacer leyes que, al poco tiempo, daban paso a otras, normalmente de signo distinto, que producen muchas veces cambios de carácter pendular.

La aspiración de las leyes a la permanencia se ha visto menoscabada en nuestra democracia por la sucesión continua de normas reguladoras de as-

pectos básicos de la educación. Es cierto que está en el espíritu de las leyes ser modificadas a lo largo del tiempo, bien para adaptarse a los cambios sociales, bien como consecuencia del progreso de la conciencia moral de la sociedad, pero la continua sucesión de leyes en materias importantes para la colectividad no sólo produce inseguridad, cansancio, relativismo y desencanto, sino que también traiciona el espíritu democrático de las misma leyes. Ello es particularmente cierto en lo que respecta a las reformas de la educación y a las leyes que deben garantizarlas.

Las leyes que regulan las reformas de la educación necesitan garantizar la estabilidad de esas reformas durante un largo plazo, necesitan en realidad sobrevivir al gobierno que las diseñó y las aprobó, necesitan de la continuidad en su aplicación. Necesitan del consenso. Un paso trascendental lo dio el pacto escolar del artículo 27 de la Constitución. Sin embargo, a ese pacto constituyente en educación le han seguido hasta el momento once leyes orgánicas, lo que nos obliga a formular la siguiente pregunta: ¿esta proliferación de leyes sobre una institución básica de la sociedad como es la educación no está revelando que el consenso constitucional del artículo 27 fue un requisito necesario pero no suficiente? Quede por el momento relegada esta pregunta mientras analizamos, primero, el presunto efecto de las leyes sobre el rendimiento del sistema escolar y, después, las verdaderas causas de esta proliferación.

LEYES Y RENDIMIENTO ESCOLAR: ¿UNA RELACIÓN DE CAUSA-EFECTO?

Desde que se puso en marcha la LOGSE ha sido frecuente en la literatura política del entorno del PP atribuir a esta ley la máxima responsabilidad sobre un presunto déficit de rendimiento escolar, o, cuando menos, ser la fuente de resultados mediocres, y desde luego causante de uno de los problemas reales del sistema educativo, el llamado fracaso escolar, consistente en que un número importante de alumnos no consigue obtener el título de graduado al término de la educación básica obligatoria (siendo por ello expulsados de manera inmediata del sistema escolar). Como es sabido, Ángel Gabilondo, ministro de Educación en la última legislatura socialista, presentó en abril de 2010 lo que llamó «Propuestas para un pacto social y político de la educación», avalado por más de un año de negociaciones con la comunidad escolar, las fuerzas sociales, los partidos políticos y las comunidades autóno-

mas. Como es sabido también, el pacto no fue posible porque el PP rehusó firmarlo alegando que el Gobierno quería blindar un modelo que había fracasado por completo (la nota de prensa hablaba de «un rotundo fracaso»). Sobra decir que este modelo era el diseñado por la LOGSE, un modelo que, según esta fuerza política, había producido el fracaso escolar citado y un rendimiento del sistema cuando menos sumamente ineficiente.

Sobre el fracaso escolar los datos oficiales del Ministerio de Educación, publicados hasta el momento,[2] nos dicen que, con el mismo modelo LOGSE, hay comunidades autónomas que registran una tasa bruta de fracaso muy por debajo de la media española, que en 2012 fue de un 24,9%. A título de ejemplo, el País Vasco registró una tasa de 14,4%, Asturias un 15,8% y Cantabria un 17,5%, mientras que otras comunidades sobrepasaron con mucho el promedio de España, tales como Murcia con un 29,3%, Baleares un 32,6% y la Comunidad Valenciana un 37%. Es decir, no parece que la arquitectura escolar de la LOGSE haya incidido sobre el problema del fracaso escolar, ya que hay comunidades que con ese modelo obtuvieron buenos logros en el camino del éxito escolar, mientras que otras siguieron soportando tasas de fracaso escolar por encima de la media nacional. Por otro lado, causa cierto desasosiego observar que entre la comunidad autónoma más exitosa (País Vasco) y la menos aventajada (Comunidad Valenciana) la diferencia entre ambas tasas de fracaso alcanza más de los veinte puntos porcentuales. Ello plantea otro problema, cual es el de la desigualdad territorial de la educación, esto es, que haya educandos que por nacer o vivir en una determinada comunidad tengan menos oportunidades educativas para lograr el éxito escolar que otros nacidos o con residencia en otra comunidad. La pregunta más imperiosa es responder a esta cuestión: ¿el ejercicio del derecho a la educación, garantizado en el artículo 27 de la Constitución, está condicionado en España por el lugar de residencia en una u otra comunidad? A la que puede sumarse otra no menos importante: ¿las leyes de educación influyen, o no, a la hora de obtener el éxito escolar?

Sobre la segunda cuestión planteada, el rendimiento del sistema escolar, el PP ha alegado también que la LOGSE ha sido responsable del bajo rendimiento en las evaluaciones PISA que se realizan cada tres años. Permítaseme una observación previa: la interpretación que suele darse a los informes

[2] Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación* (Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2014), 93.

PISA es en general muy deficiente. Se acostumbra decir que, según estos informes, España no obtiene buenos resultados en la evaluación del rendimiento del sistema escolar. A este respecto es curioso el efecto hipnótico que los informes PISA están produciendo en el mundo de la educación, no sólo en España sino también en el continente europeo o americano:

> el poder de los *rankings* generados a partir de los datos de PISA es tal que su mera publicación se convierte en el detonante de enconadas discusiones políticas a escala nacional. […] esta presencia [de PISA] es superficial y amplifica todo cuanto arroja una imagen negativa del sistema escolar del país. En efecto, la presencia mediática contribuye enormemente a generar la imagen pública del sistema escolar de un país en la opinión pública y, generalmente, su efecto es devastador.[3]

Sin embargo, quiero dejar constancia de que, contrariamente a lo que los medios de comunicación suelen difundir y el PP suele alegar de consuno, España está muy cerca de la media de PISA, no sólo en el último informe, el de 2012, sino también en los anteriores.Tomando como ejemplo la referencia a los rendimientos en la competencia matemática (aunque en lectura y ciencias los resultados son similares), comunidades como Castilla y León o Asturias, gobernadas por el PP y el PSOE desde hace varios o muchos años, han conseguido en el informe PISA 2012, publicado en 2013, resultados académicos por encima de la media de los países de la OCDE. También lo han conseguido otras comunidades gobernadas por otros partidos distintos de los citados como Navarra o País Vasco, sin olvidar que otras comunidades están muy cerca de la media OCDE y por encima del promedio de España;[4] no está de más recordar que comunidades autónomas gobernadas por los dos partidos turnantes, obtienen rendimientos por debajo de las medias nacionales o internacionales, como es el caso, por ejemplo de Islas Baleares o Andalucía. Obvio es decir que todas estas comunidades, hayan o no superado dichos promedios, tanto en PISA 2012 como en otros anteriores, gobernadas por uno u otro partido, utilizaron el modelo de enseñanza regulado por la LOGSE. No parece, pues, que sea el modelo el que

[3] Francesc Pedró, «Deconstruyendo los puentes de PISA: del análisis de resultados a la prescripción política», *Revista Española de Educación Comparada*, 19 (2012): 142.

[4] Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal*, 73.

esté condicionando lo que convencionalmente se considera un rendimiento escolar mejor o peor. Tampoco puede imputarse al partido que ha gestionado la educación en las diferentes comunidades autónomas, sino otros factores en los que ahora no podemos entrar (entre ellos podemos destacar la educación de los padres, especialmente lo que los especialistas denominan el «diferencia sexual», esto es, la educación de la madre, la clase social a la que pertenece el alumno, la acumulación cultural de las comunidades producida por una tradición histórica, etc.).

Por otra parte, volviendo a PISA 2012, estamos en competencia matemática a 10 puntos de la media de los países de la OCDE, a 8 en comprensión lectora y a 5 en la competencia científica. Los sociólogos de la educación, especializados en estos temas, nos dicen que dado el margen de variación y error de tipo estadístico que hay siempre en las evaluaciones muestrales —PISA no hace evaluaciones censales—, las diferencias de cinco o diez puntos respecto de 500 que es la media OCDE no son significativas desde el punto de vista del rendimiento de un sistema. Más aún, los mismos especialistas de la OCDE nos dicen que, exceptuada la mayoría de los países asociados que están en mala posición (especialmente América Latina y un buen número de países de Asia de los que apenas se habla), exceptuados los países asociados, repito, la mayor parte de los países miembros se encuentran en la franja central, en la que también está España. Finalmente, apenas se ha señalado que España, en Pisa 2012, se encuentra justamente en el promedio de la Unión Europea: sólo a 5 puntos en matemáticas, a un punto en lectura y a otro en ciencia. Es decir, que estamos en el nivel medio europeo, lo que debemos destacar si tenemos en cuenta la situación de la que se partía en 1970 y el camino recorrido en un periodo que considerado históricamente es muy reducido. Por supuesto, esto no quita para recordar también que no estamos entre los siete u ocho países que tienen los mejores sistemas educativos. Queda, pues, un largo camino que recorrer. Y la proliferación legislativa, es, como veremos, un obstáculo importante a superar.

Dicho esto, debemos hacernos ahora otra pregunta importante: dado el agotador esfuerzo que los ministerios de Educación de los diferentes gobiernos han dedicado y dedican a la confección de una ley tras otra —once leyes, no lo olvidemos—, ¿no habría sido mejor aplicar ese esfuerzo a la elaboración de políticas dirigidas a mejorar la educación, políticas que puedan sostenerse a medio y largo plazo y que por tanto puedan consolidar las

mejoras alcanzadas y subsanar las deficiencias detectadas? La elaboración de políticas no exige por lo general el concurso de las leyes, tanto más si esas políticas se basan en un pacto previo de sostenibilidad. Para ello nuestra clase política tendría que vencer la irresistible seducción que las leyes le producen, superar la tentación de que la victoria electoral tenga necesariamente que plasmarse en las páginas del *Boletín Oficial del Estado*, acabar con la concepción taumatúrgica de las leyes, tantas veces desmentida por la realidad. Para todo ello, para llegar a puerto tenemos, no sólo la clase política, que reflexionar sobre las enormes dificultades que se oponen a otra vía alternativa, la de sustituir las leyes por políticas sostenidas. Para ello hay que hacerse otra pregunta: ¿por qué se ha producido esta situación? Yo creo que hay una razón profunda detrás de todo ello. Estamos ante una situación que pone de relieve la existencia de un conflicto de carácter permanente que exige una explicación y una interpretación. Es lo que voy a intentar ofrecer a continuación.

LAS RAZONES PROFUNDAS DE UN CONFLICTO ENDÉMICO

Las dificultades citadas existen porque la educación ha conservado desde la irrupción de la modernidad política un doble carácter: una vertiente pública, derivada del principio de igualdad, que implica el acceso de todos los ciudadanos al derecho a la educación, y una vertiente privada, que pone el acento en la libertad de crear y elegir centro docente. Esta doble vertiente, esta consideración de la educación como un derecho complejo y bifronte —de un lado, es un bien privado que afecta al desarrollo de la personalidad del individuo, pero, de otro, es un bien público con extraordinarias repercusiones sociales, económicas, políticas y culturales— explica la existencia de una larga y conflictiva historia escolar en la que los principios de igualdad y libertad, aplicados a la educación, se enfrentaron a lo largo de dos siglos de historia española, originando un conflicto que se ha alimentado de fuertes pasiones políticas y religiosas.

Esta ambivalencia, producto de concepciones diversas, se produjo también en otros campos, pero la educación fue en el pasado, y sigue siéndolo hoy, un terreno propicio para el enfrentamiento de discursos ideológicos que, muchas veces, se han presentado, y se presentan, como contrarios, incompatibles y, por tanto, mutuamente excluyentes. En el marco de este enfrentamiento, lo que en realidad se está cuestionando es el rol del Estado

en la educación. Si se considera la educación como un derecho predominantemente privado, el Estado no pasa de ser un actor puramente subsidiario, y si se parte de la consideración de la educación como un derecho predominantemente público, el Estado se convierte en garante del servicio público de la educación, lo que exige una decidida intervención de los poderes públicos.

Esta doble tradición histórica la siguen encarnando en la actualidad el PP y el PSOE, respectivamente. Es verdad que hubo un pacto escolar, el del artículo 27 de la Constitución que consistió esencialmente en conciliar el principio de igualdad, reconociendo el derecho de todos a la educación, y el de libertad, reconociendo la libertad de enseñar y de elegir centro docente. Pero, por razones en las que ahora no podemos entrar, el pacto escolar del artículo 27 ha ido perdiendo virtualidad a lo largo de todos estos años. Durante la primera etapa de gobierno socialista (1982-1996) pareció que el pacto persistía, si bien con notables disfunciones, pero la llegada al gobierno del partido conservador en 1996, refundida Alianza Popular en el Partido Popular, mostró que los dos modelos seguían siendo divergentes y que la alternativa de gobierno significaba de nuevo una oscilación pendular sin que el pacto del artículo 27 sirviera de protección para mitigar esa divergencia. Desde el principio de la nueva legislatura del partido conservador (1996-2000).

> se plantearon con toda la vehemencia imaginable los debates entre escuela pública y privada, la enseñanza de la religión y sus alternativas, los contenidos de los programas [curriculares], el protagonismo generalizado de las comunidades autónomas, etc. Se reabrieron «heridas» a raíz de nuevas batallas entre dos visiones antagónicas de la pedagogía y los principios educativos.[5]

Como veremos, la derecha actual, neoliberal y neoconservadora, ha conseguido contaminar todo lo que toca, quebrantando incluso uno de los principios que están en la base de todas las democracias occidentales, el ideal de ciudadanía. Este ideal, que brota de la igualdad, sigue siendo uno de los principios básicos que han dado a luz al Estado democrático; su esencia se caracteriza en que la soberanía reside en el cuerpo políti-

[5] Francisco Michavila, «Política educativa», en *El Gobierno de Aznar. Balance de una gestión, 1996-2000*, ed. Javier Tusell (Barcelona: Crítica, 2000), 125..

co, integrado por *todos* los ciudadanos. Como afirmó Robert Moore en el prefacio a la nueva edición en español de las famosas conferencias que el sociólogo T. H. Marshall dictó en 1949 en la Universidad de Cambridge, la nueva derecha, surgida en la década de los ochenta del pasado siglo, tuvo desde sus inicios como objetivo fundamental su pugna con la idea de la ciudadanía:

> la idea de ciudadanía es uno de tantos dislates progresistas que sólo sirven para calentar los cascos de la gente respecto al espacio social que ocupa, y para que los súbditos acaben por creer que no son sólo eso, súbditos obligados a dejarse gobernar sino también personas dotadas de derechos.[6]

Se piensa así, sin duda, porque la ciudadanía conforma derechos que interfieren la mecánica del mercado. Por otra parte, la izquierda ha tardado en asimilar algunos de los derechos que conforman la libertad de enseñanza, especialmente el de crear y elegir centro docente, considerados muchas veces como una amenaza para la educación pública.

De esta forma, podríamos decir que la tentación de la derecha española consiste en relegar al reino de las sombras los contenidos básicos de la igualdad y centrarse sólo en el principio de libertad, sucumbiendo así a los cantos de sirena del discurso neoliberal en educación; por el contrario, la tentación de la izquierda española se traduce en eludir las políticas integradoras que lleven consigo aplicar la libertad y la igualdad *para todos*, haciendo énfasis no sólo en la igualdad sino también en la necesidad —y en el derecho— de educar en la libertad y para la libertad, derechos todos, tanto en un caso como en el otro, reconocidos y garantizados por la Constitución española.

Veamos, pues, cómo se ha ido produciendo este conflicto endémico en las políticas legislativas de los dos grandes partidos nacionales (a la hora de redactar estas reflexiones nadie sabe aún cómo y cuánto puede alterar este cuadro la irrupción en el mapa político de otras fuerzas nuevas que aspiran a la regeneración política y al cambio, tanto a la izquierda como a la derecha de la arena política).

---

[6] Rober Moore, «Prefacio», en *Ciudadanía y clase social*, T. H. Marshall y Tom Bottomore (Madrid: Alianza, 1992), 9.

DEL SOCIALISMO A LA SOCIALDEMOCRACIA: LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE ENSEÑANZA

En los últimos años del tardofranquismo el PSOE se había situado más allá de la izquierda del espectro político, adoptando un discurso que «sintonizaba con ese espíritu de cambio radical que en Europa había simbolizado, mejor que cualquier otro acontecimiento, la revuelta de mayo de 1968».[7] A ello hay que sumar la influencia que tuvo en el PSOE la renovación del socialismo francés en 1971 bajo la dirección de Mitterand y la experiencia chilena que por esos años intentaba implantar el socialismo por cauces democráticos. En el XIII Congreso del partido en el exilio, celebrado en Suresnes en octubre de 1974, la joven generación de socialistas del interior triunfó sobre la vieja e histórica dirección que había sobrevivido a la Guerra Civil, consiguiendo imponer un programa radical y revolucionario que incluía el derecho a la autodeterminación de los diferentes pueblos de España y la definición del PSOE como un partido marxista y revolucionario que aspiraba a la toma del poder político y económico por la clase obrera, transformando la sociedad capitalista en una sociedad socialista. Ello no excluía, sin embargo, una estrategia dirigida a recobrar las libertades si bien desde una perspectiva de clase, «libertades que se valoraban fundamentalmente por su utilidad en cuanto a facilitar el logro de una democracia socialista. En este sentido, se afirmaba, la "ruptura democrática" sería revolucionaria».[8] Este programa iba también acompañado de la aceptación de la democracia y de sus valores, lo que apuntaba ya a contradicciones internas que no tardarían mucho en aflorar:

> Para ellos [los jóvenes socialistas] el socialismo se definió muy pronto como una conquista de la libertad frente a la dictadura y como una lucha por la sociedad socialista contra el capitalismo, lo que llevaba a incorporar a su lenguaje político, por una parte, los valores propios de la democracia y, por otra, potencialmente contradictoria, a reafirmar el «carácter revolucionario» del socialismo.[9]

Todo ello explica que en los primeros momentos del posfranquismo lo que predominó en el PSOE fue la radicalidad ideológica de sus principios,

[7] Juan Avilés Farré, «El proyecto socialista: del marxismo a la modernización», en *Historia de la época socialista. España: 1982-1996,* dirs. Álvaro Soto Carmona y Abdón Mateos López (Madrid: Sílex, 2013), 14.

[8] Richard Gillespie, *Historia del Partido Socialista Obrero Español* (Madrid: Alianza, 1991), 317.

[9] Santos Juliá, *Los socialistas en la política española, 1979-1982* (Madrid: Taurus, 1997), 398.

fenómeno cuya significación exige analizar, aunque sea brevemente, el contexto histórico en que se desarrolló.

La muerte de Franco en noviembre de 1975 puso fin a un régimen político cuya naturaleza, precisamente por su larga duración, presenta aún cierta complejidad. Ciertamente, no es el momento de ocuparse de este problema, pero sí de destacar que hubo, al menos, dos rasgos que permanecieron constantes a lo largo de casi cuarenta años: uno de ellos fue que, desde el principio hasta el final, el franquismo se caracterizó por ser un régimen de poder personal, una dictadura; la segunda característica que nos interesa subrayar es que fue un régimen fruto de una cruel guerra civil y, en consecuencia, de la imposición violenta de unos españoles sobre otros. Estas brevísimas consideraciones contextuales son importantes porque explican en alto grado una de las particularidades del periodo preconstituyente en que se desarrolló la Transición, esto es, la existencia de una sobrecarga ideológica que se manifestó especialmente en la oposición clandestina al régimen, de la que tuvieron que despojarse las fuerzas políticas para poder dar paso pacíficamente a un cambio de régimen con vocación de permanencia. Aunque el PSOE será pronto uno de los actores principales, sólo lo fue a costa de echar por la borda la sobrecarga de su radicalidad.

No obstante, todavía en el XXVII Congreso celebrado en España, en diciembre de 1976 en condiciones de semiclandestinidad, el PSOE se definió como un partido que aspiraba a «superar el modo de producción capitalista mediante la toma del poder político y económico y la socialización por la clase trabajadora de los medios de producción, distribución y cambio»,[10] debatiéndose incluso la oportunidad de una alianza entre socialistas y comunistas para formar un bloque anticapitalista de clase. En educación, el XXVII Congreso, en una nueva etapa que se consideraba de transición al socialismo, puso el acento sobre la planificación y la gestión democráticas de la enseñanza de acuerdo con los criterios siguientes: escuela pública única, lo que significaba la progresiva desaparición de la enseñanza privada; enseñanza gratuita; enseñanza laica; establecimiento de un ciclo único —desde la educación básica hasta el bachillerato y la formación profesional—; cuerpo único de profesores e implantación del servicio público de la educación, considerado en sentido estricto, es decir, como un servicio único y excluyen-

[10] Antonio López Pina, *La generación del 56* (Madrid: Marcial Pons, 2010), 331.

te. Así pues, en el contexto político del posfranquismo el PSOE se sitúa muy a la izquierda del nuevo arco político.

En los primeros meses del posfranquismo se pudo observar la aparición de dos grandes bloques muy definidos: uno, conservador, partidario de reformas políticas de diversa entidad, pero siempre dentro de la legalidad vigente, integrado por Alianza Popular (AP) y Unión de Centro Democrático (UCD); otro, representado por la oposición histórica al franquismo, partidario de la ruptura política y de la implantación *ex novo* de un régimen democrático, formado por el Partido Comunista de España (PCE) y el PSOE. En el primer bloque, AP, en tanto que heredero directo del franquismo, se situará más a la derecha, mientras que UCD buscará desde el principio, como su propio nombre fundacional preanunciaba, el centro político; en el segundo bloque, el PSOE se colocará a la izquierda del PCE, aunque en poco tiempo sufrirá una acelerada evolución hacia el centro, mientras que el PCE, muy castigado en su larga etapa clandestina, se adaptará mejor a la nueva circunstancia de la transición política, aportando moderación. Todas estas posiciones tendrán su repercusión en el tratamiento de los problemas que el franquismo había dejado pendientes en educación que, como he indicado en otro lugar, eran fundamentalmente tres: «el problema de la escolarización o de la extensión de la enseñanza, el problema de la calidad de la educación y el problema de la democratización de las instituciones educativas».[11] Resumiendo, puede decirse que el PSOE concedía primacía absoluta al principio del derecho a la educación, si bien en el bienio 1977-1978 va a sufrir un giro espectacular en sus posiciones que le conducirá al consenso constitucional y, por ello, a posiciones más moderadas y flexibles.

Aunque en la primavera de 1979, en el XXVIII Congreso del partido, triunfó la ponencia que ratificaba la condición del PSOE como partido marxista, Felipe González se declaró incompatible con ese programa y presentó su dimisión como secretario general. En el fondo, lo que Felipe González estaba denunciando en ese congreso era la acumulación ideológica del partido, que abría una enorme distancia entre el viejo programa máximo —«un resto arqueológico de las visiones primitivas e ingenuas de la II Internacional»— y las necesidades de «una sociedad que había sufrido grandes transformaciones económicas, sociales y culturales durante los últimos años del

[11] Manuel de Puelles Benítez, *Educación e ideología en la España contemporánea* (Madrid: Tecnos, 2010), 367 y ss.

franquismo».[12] Se produjo entonces una crisis profunda que desembocó en la creación de una Comisión gestora encargada de preparar un congreso extraordinario. Este congreso, reunido en septiembre de ese mismo año, dio un vuelco a las posiciones más radicales: el PSOE dejó de ser un partido marxista y socialista para convertirse en un partido socialdemócrata, homologable con los demás partidos europeos de este signo, lo que le abrió el camino hacia el triunfo electoral de 1982.

En el primer gobierno socialista se practicó un discurso de moderación inserto en la línea socialdemócrata europea de aceptación del mercado y de aplicación de políticas sociales de redistribución, entre las que ocupaba un lugar importante la política educativa. En dicho gobierno, José María Maravall se hizo cargo de la cartera de educación, promoviendo una política de signo socialdemócrata y diseñando las estrategias igualitarias cuya realización posterior, sin embargo, no se mantuvo con la misma firmeza por los ministros que le sucedieron. En este diseño la ley orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985 ocupó un lugar central, no sólo porque reguló el acceso a este derecho, sino también porque ordenó las relaciones de la enseñanza privada con el servicio público de la educación, estableciendo el modelo de conciertos, esto es, garantizando la financiación de la educación básica obligatoria en las escuelas privadas siempre que coadyuvaran, dice la ley, al servicio público de la educación. Como se ha señalado, cabría decir

> que el logro más radical de los socialistas, *al menos en potencia*, fue la reforma hecha por Maravall de la enseñanza primaria y la secundaria. La nueva ley, a la que se opusieron movilizaciones de masas organizadas por la Iglesia y por la derecha, que temían perder influencia como resultado de ella, hizo mucho por la democratización de la administración de las escuelas, al hacer que el cambio en ellas constituyera una condición previa de la financiación pública.[13]

Como es sabido, no hace mucho, en 2010, se celebró el 25 aniversario de la LODE. A primera vista, y dado que la mayoría de las leyes escolares han sido derogadas, parecería que estamos ante un éxito de estabilidad legislativa. Ello es verdad sólo en una pequeña parte: se ha consolidado el modelo de concierto pero al precio de pervertir el espíritu originario de la ley.

[12] Javier Pradera, *Corrupción política. Los costes de la democracia* (Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2014), 64.

[13] Gillespie, *Historia del Partido*, 434. La cursiva es mía.

Como botón de muestra, recuérdese que, gracias a diferentes estrategias, más o menos toleradas, los centros concertados no son en realidad gratuitos; el concierto es hoy más bien una subvención de ayuda al precio (lo que equivale a decir que la LODE no desplegó toda su potencialidad). Por otra parte, la LODE no ha permanecido intacta: la modificó el PP en su primera etapa de gobierno, la volvió a modificar el PSOE en su segunda etapa a fin de retrotraer la ley a su espíritu y letra originales, y la ha vuelto a modificar ahora el PP con la LOMCE, desvirtuándola de nuevo. Es decir, la LODE no es, en mi opinión, un ejemplo de estabilidad legislativa, sino más bien todo lo contrario. Tampoco la LOE va a serlo, modificada profundamente por la LOMCE, a pesar de que durante sus cinco años de plena vigencia demostró su operatividad al servicio de la igualdad de oportunidades.

En el segundo periodo del gobierno socialista (2004-2011) cabe distinguir dos partes muy diferenciadas. En la primera legislatura, Rodríguez Zapatero hizo en su discurso de investidura un fuerte hincapié en el pleno desarrollo de los derechos de ciudadanía dando lugar a lo que, en terminología acuñada por Pettit —el gran politólogo del republicanismo moderno—, se denominó una política *civicista*. Como ha señalado una de las cabezas pensantes del socialismo español, la primera legislatura de Rodríguez Zapatero se caracterizó por una doble exigencia, recuperando «un radicalismo liberal, de carácter político y social, y un radicalismo democrático. Esto representa[ba] una recuperación de cuestiones referidas a libertades y derechos políticos que la socialdemocracia había dejado un tanto de lado».[14] La singularidad de este giro estuvo en que las políticas civicistas no significaron una renuncia a los postulados clásicos de la socialdemocracia, porque el giro político apuntó no solo a la ampliación de los derechos civiles, sino también de los derechos sociales. De este modo, junto a leyes de inspiración netamente republicana como la ley del matrimonio homosexual, la de protección de la mujer frente a la violencia de género, el «divorcio exprés», la ley de plazos del aborto o la de igualdad de derechos entre hombres y mujeres, se promulgaron leyes de ampliación de los derechos sociales como la ley de dependencia o la nueva ley orgánica de Educación de 2006 (LOE).

No se ha subrayado lo suficiente, a mi juicio, que la LOE fue una ley que, además de subsanar errores cometidos en la aplicación de la LOGSE,

[14] José María Maravall, «Epílogo. La socialdemocracia de Zapatero», en *La España de Zapatero. Años de cambio 2004-2008*, Anna Bosco e Ignacio Sánchez-Cuenca (Madrid: Pablo Iglesias, 2009), 274.

apuntó a una meta socialdemócrata de igualdad, buscando conciliar la máxima calidad de la educación con la máxima equidad posible. La ley sentó las bases para la realización de políticas dirigidas a hacer posible la igualdad de oportunidades: políticas de refuerzo del aprendizaje para alumnos con problemas de este tipo, diversificación curricular y desdoblamiento de aulas en materia fundamentales (como lengua y matemáticas) para alumnos con problemas para obtener el título de Graduado en la educación básica obligatoria, evaluaciones de diagnóstico para detectar de modo temprano los problemas de aprendizaje, potenciación de la orientación escolar y de la tutoría (mención especial merece el programa PROA —Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo—, de extraordinario éxito, defendido incluso por las comunidades gobernadas por el PP y que fue totalmente desmantelado por los presupuestos generales del Estado de 2012). Otra importante preocupación de la LOE desde el punto de vista de la igualdad fue el tratamiento de un problema del que en 2006 apenas se hablaba, el de la desigualdad territorial en educación; esto es, el hecho de que hubiera diferentes oportunidades según se naciera o viviera en una determinada comunidad autónoma o en otra. El instrumento escogido fue la realización de políticas de cooperación territorial entre el Estado y las comunidades, dirigidas a reducir esas desigualdades, política que el ministro Gabilondo dotó de amplios recursos financieros y que llevó a cabo con éxito. Sin embargo, como es sabido, con la LOMCE, la LOE ha sido objeto de una modificación sustancial que afecta notablemente al principio de igualdad de oportunidades en la educación.

La segunda legislatura de Rodríguez Zapatero estuvo marcada por dos circunstancias importantes. Una de ellas fue producto de la implantación de la LOE; la otra, de carácter prácticamente mundial, fue obra de la Gran Recesión que se manifestó con toda su crudeza en 2008.

Según los últimos datos oficiales que tenemos hasta el momento,[15] hubo durante la segunda legislatura un hecho que no ha sido subrayado suficientemente y fue una importante reducción del llamado fracaso escolar, esto es, del porcentaje de alumnos que no conseguían el título de graduado al culminar la Educación Secundaria Obligatoria (ESO): en 2007, año en que empezó a aplicarse la LOE, el porcentaje fue de un 30,6%, mientras que en 2011, cuando terminó la legislatura, fue de 24,9%, lo que significó un descenso en ese periodo de casi seis puntos porcentuales, o, lo que es lo mismo,

[15] Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal*, 93.

miles de alumnos consiguieron el título y pudieron continuar sus estudios en la educación postobligatoria. Esta importante disminución de la tasa del fracaso escolar repercutió lógicamente en la reducción que por esos años se produjo también en el abandono escolar temprano, aunque aquí probablemente influyera más el hundimiento del sector de la construcción, con la consiguiente vuelta de muchos alumnos a las aulas. En todo caso, parece claro que algunas medidas de la LOE, solicitadas de modo apremiante por la comunidad escolar, contribuyeron a la mejora de estos resultados.

La otra circunstancia fue muy negativa para el Gobierno socialista, aunque en general también lo fuera para los gobiernos europeos, sometidos todos ellos a la dura prueba de una crisis económica como no se había visto desde 1929; desbordados por la intensidad y gravedad de la crisis, pagaron su precio con la derrota en las urnas. La Gran Recesión de 2008 colocó a Rodríguez Zapatero ante un dramático dilema: o políticas de recortes o políticas sociales. Aunque el presidente dejó a salvo la educación y la sanidad públicas, las consecuencias de los recortes efectuados fueron devastadoras para su gobierno, que sufrió una considerable derrota en las elecciones generales de finales de 2011. El PP obtuvo el mayor triunfo electoral de su historia. A finales de ese año alcanzaba el poder tanto en los grandes municipios como en las comunidades autónomas y en el gobierno de la nación.

DEL POSFRANQUISMO AL NEOLIBERALISMO: LAS POLÍTICAS DE LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y LAS TENSIONES CON EL NEOCONSERVADURISMO

En 1977 España se encontraba en una fase de la Transición que un politólogo podría calificar de pugna entre concepciones opuestas, pugna que se extendía a todas los aspectos de la vida pública. ¿Cuál era, entonces, el programa de las principales fuerzas políticas sobre educación? Entre los documentos de aquel tiempo —fuentes primarias para nosotros— destaca por su riqueza de contenidos la trascripción que una revista especializada realizó de la mesa redonda convocada para conocer las propuestas de los partidos políticos, en un momento en que la elaboración del texto constitucional estaba próxima. La *Revista de Educación* requirió a los partidos políticos que habían obtenido representación parlamentaria en las Cortes recién inauguradas a fin de que, en un momento en que aún se desconocían los trabajos de la Ponencia constitucional, dieran a conocer su opinión «sobre las cuestiones referentes a

la educación que deberían ser incorporadas al texto constitucional en elaboración».[16] Salvo el PSOE, todos los partidos acudieron a la cita.

Alianza Popular (AP), partido constituido en los comienzos de la Transición como refugio del franquismo residual, defendió como «primer principio» de su programa la defensa de la libertad de enseñanza, entendida fundamentalmente como «libertad de creación de centros por personas, grupos y por el propio Estado», incluyendo en ella la «libertad discente o de elegir centro de enseñanza», mientras que el derecho a la educación —«el derecho y el deber de educarse»— fue en su programa el «segundo principio». El soporte de la libertad de enseñanza lo basó en la consideración de «la educación como servicio a la sociedad (y no como servicio público con sus connotaciones administrativas)»;[17] en consecuencia, la libertad de enseñanza debía ser subvencionada (de ahí que AP hablara del servicio social de la educación). De este modo, el círculo ideológico se cierra: las subvenciones aparecen como el soporte real de la libertad de enseñanza, sin que el programa de AP previera contraprestación alguna por parte de los receptores de la subvención.

La Unión de Centro Democrático (UCD), partido creado desde el Gobierno para acudir a las primeras elecciones generales, las de 1977, representaba la derecha más moderna, aspirante a ocupar el centro. Hacía también un especial hincapié en la libertad de enseñanza en el sentido ya indicado, pero polarizado sobre todo hacia lo que en aquel momento se llamaba «pluralismo ideológico o social» de los centros docentes (poco tiempo después identificado como el ideario de los centros); en consecuencia, defendía que

> las distintas instituciones puedan articular sus propios proyectos educativos en centros docentes concretos y que sería contradictorio con el principio de libertad y con el principio de pluralismo social el exigir un pluralismo interno de los centros que surgen precisamente para facilitar opciones diferenciadas.[18]

En realidad, lo que había detrás de este «pluralismo social» de los centros era una defensa firme de las escuelas privadas confesionales. Se defendía también, en este caso por UCD, la subvención como sostén ma-

[16] «Mesa redonda con los partidos políticos con representación parlamentaria en torno a la educación en el proyecto constitucional», *Revista de Educación,* 273 (1977): 153.

[17] «Mesa redonda», *Revista de Educación*, 273 (1977): 155.

[18] «Mesa redonda», *Revista de Educación*, 273 (1977): 163.

terial de la libertad de enseñanza pero, tratándose de fondos públicos, se consideraba adecuado que el Estado estableciera determinadas condiciones para su otorgamiento. Asimismo, los centristas se diferenciaban de AP porque defendían el principio de igualdad de oportunidades y, por tanto, la gratuidad de la educación básica, si bien, alegando razones financieras, se postulaba una aplicación gradual.

Como es sabido, tras el hundimiento de la UCD en 1982, AP se benefició ampliamente de dicha situación pasando a constituir el principal partido de la oposición. Sin embargo, las sucesivas victorias del PSOE evidenciaron que AP tenía un techo electoral que no podía superar. Ello explica que a finales de los años ochenta se produjera un importante giro político. Así, en 1989 se produjo en la derecha española un hecho significativo, entró en la arena política

> una nueva generación cuyas referencias culturales eran principalmente anglosajonas —y quizá más británicas que norteamericanas, lo que explicaría la devoción por Margaret Thatcher—; estos nuevos políticos, además, habían visto derrumbarse algunos de los mitos importantes para la generación anterior. El año de 1989 fue la fecha de la renovación de la antigua Alianza Popular pero también de la caída del comunismo.[19]

De este modo, entraba en la lid política una nueva generación que no había hecho la Transición y que pugnaba por encontrar un modelo para la derecha española que no tuviera como núcleo central el franquismo residual. Lo encontró en la nueva derecha británica —*English New Right*—, la que capitaneó Margaret Thatcher en los años setenta llevando al partido conservador al poder en 1979. El «giro al centro» del PP fue en realidad la adopción del thatcherismo a la situación española. El thatcherismo, sin embargo, no fue un modelo unívoco. No lo fue porque, como he señalado en otro lugar, en él convergían «dos tendencias distintas: el neoliberalismo, que propugna la libertad de los mercados a toda costa, y el neoconservadurismo, que se enfrenta a los problemas actuales apelando a la tradición y los viejos valores».[20]

---

[19] Javier Tusell, *El aznarato. El Gobierno del Partido Popular 1996-2003* (Madrid: Aguilar, 2004), 56.

[20] Manuel de Puelles Benítez, «La influencia de la Nueva Derecha inglesa en la política educativa española (1996-2004)», *Historia de la Educación. Revista interuniversitaria*, 24 (2005): 234.

El thatcherismo fue una combinación de dos ideologías no totalmente compatibles: el neoliberalismo —partidario de un radical *laissez faire*— y el neoconservadurismo —defensor de un individualismo no menos radical—. El primero hundía sus raíces en Adam Smith y su máximo exponente era Friedrich Hayek, opuesto a la planificación económica porque la conducta humana no puede «abarcar la infinita variedad de las diversas necesidades de las diferentes personas que compiten por los recursos disponibles y asignar un peso definido a cada una», mientras que el libre mercado se presenta como un sistema desarrollado espontáneamente por muchas generaciones.[21] Es decir, frente a lo que en aquellos momentos era el dogma predominante de la planificación económica, Hayek contraponía el dogma de un mercado caracterizado por la libre competencia y por la autorregulación: para el padre del neoliberalismo el libre mercado se aseguraba con un mínimo de Estado (ejército y policía fundamentalmente a fin de preservar el orden público que los mercados necesitaban). Al final todo se basaba en una concepción optimista de la vida económica: aunque los hombres persigan su propio bien, el mercado transformará ese bien privado en un bien público. Los neoconservadores, en cambio, partían de una concepción pesimista del hombre, claramente hobbesiana: es necesario un Estado fuerte para controlar el mal (y a veces para proteger al débil). Las buenas costumbres, los viejos valores tradicionales —en definitiva, los valores victorianos—, el orden, todo ello son clave en la concepción neoconservadora del Estado y de la política. Estamos en realidad ante una reacción frente a la sociedad permisiva de los años sesenta del pasado siglo, a la que se culpaba de los bajos estándares existentes en las escuelas.

El thatcherismo albergaba, pues, a dos sectores ideológicos diferentes: el ala neoliberal representaba la primacía del mercado frente al Estado, lo que significaba menos regulación estatal y menos impuestos; la fracción neoconservadora representaba una coalición de intereses que demandaba una fuerte reacción frente a los problemas económicos, sociales y culturales, es decir, una vuelta a los viejos valores de la tradición que instituciones como el Estado y la Iglesia debían garantizar a la sociedad. La tendencia neoliberal resucitaba el viejo liberalismo económico y manchesteriano: mercancías y servicios deben ser producidos y distribuidos por el mercado con la

[21] Friedrich A. Hayek, *Camino de servidumbre* (San José: Universidad Autónoma de Centro América, 1986), 89.

mínima intervención estatal, satisfaciendo de ese modo las necesidades y deseos de la gran mayoría de la población (la consecuencia era que el Estado de bienestar debía ser desmantelado y la mayor parte de los servicios públicos, privatizados). La corriente neoconservadora, aunque aceptaba el mercado como productor de riqueza, pensaba también que erosionaba la moral y el orden social: en realidad defendía más la propiedad privada que el libre mercado y, sobre todo, hacía énfasis en la benéfica influencia de la tradición, la jerarquía y la moral que sólo instituciones como la familia patriarcal, un Estado fuerte y la religión anglicana pueden garantizarla; para ellos, el enemigo era el relativismo moral y la permisividad social.

Obviamente esta dualidad ideológica dentro de la derecha británica tenía que plantear problemas a la hora de regular la educación. La educación puede ser considerada de dos formas diferentes: como un servicio del Estado, un servicio de los que el propio Adam Smith consideraba que nunca deberían quedar en manos de un individuo o un pequeño grupo, sino de las «instituciones públicas», o, y esta era la posición neoliberal, la educación debía ser un servicio completamente privado. Como la educación pública, fruto de una larga evolución de los siglos XIX y XX, no podía ser totalmente suprimida, el neoliberalismo inglés apostó por la máxima privatización de la educación, siendo la libertad de elección de centro el elemento central de la nueva política. El neoconservadurismo consideró, sin embargo, que la educación era demasiado importante para dejarla en manos del mercado, por lo que reclamaba un Estado lo suficientemente capaz de restaurar e imponer los viejos valores tradicionales, transmitidos a través de las escuelas.

Esta situación produjo importantes tensiones en el seno del thatcherismo, sólo resuelto por el genio pragmático inglés que concilió ambas tendencias en la ley de 1988 gracias a un complicado mecanismo de concesiones recíprocas. En este juego de cesiones mutuas, los neoliberales aceptaron en la nueva ley un currículo nacional, algo insólito en el Reino Unido, y con él la vuelta de los valores tradicionales: el currículo nacional, obligatorio para todas las escuelas, hará énfasis en las materias académicas tradicionales, su observancia se comprobará con las pruebas de evaluación externas, preparadas por las autoridades centrales— lo que implicaba en realidad una centralización como Inglaterra no había conocido nunca y un fortalecimiento del ministerio inglés desconocido desde 1944—, si bien los neoliberales introdujeron en el currículo las ideas de libre empresa, competitividad y eficiencia. A cambio de un currículo prescrito y nacional, los neo-

conservadores rebajaron sus pretensiones de un Estado fuerte, admitieron el adelgazamiento relativo del Estado y aceptaron una libertad de elección de centro suavizada en sus pretensiones. Como se ha indicado, la ley de 1988 esconde una gran paradoja: es una ley que aumenta notablemente el papel de las fuerzas del libre mercado en la educación al mismo tiempo que regula detalladamente el incremento de las atribuciones del ministerio de Educación inglés e impone, por primera vez en la historia de Gran Bretaña, un currículo prescriptivo de carácter nacional.[22] El thatcherismo terminó siendo una ideología ecléctica que combinaba la libertad de elección de centro docente —aportación neoliberal— con el currículo prescriptivo de carácter nacional —aportación neoconservadora—.

Era precisa esta referencia al thatcherismo porque esa tensión interna se reprodujo en la refundación del partido conservador, en la creación del nuevo Partido Popular (PP) que surgió bajo la dirección de Aznar en 1990, tensión que se manifestó tanto en el primer gobierno popular (1996-2004) como en el segundo (2011-2015). De una parte, el ala neoliberal del partido se mostró partidaria de la libertad de elección de centro y, como una consecuencia obligada, optó decididamente por la libre competencia entre los centros docentes que, para atraer más alumnos, mejorarían la calidad de la educación prestada, de modo que sin coste económico alguno para el Tesoro público se produciría la mejora de la educación gracias a una mayor privatización de la educación. Pero el neoliberalismo tenía que convivir con la otra tendencia, partidaria de la vuelta a los valores básicos de la tradición conservadora: los nuevos conservadores españoles, alarmados por lo que consideraban una grave crisis del mundo occidental, pensaban que era necesario reforzar las viejas virtudes de la familia patriarcal, de los valores nacionales que produjeron las glorias pasadas y de las creencias religiosas establecidas mayoritariamente en el país, así como los de la pedagogía tradicional, esto es, la cultura del esfuerzo y de la disciplina, la autoridad del profesor y la presencia de la religión en el aula como disciplina fundamental.

Cuando el PP ganó las elecciones generales en 2011 por una aplastante mayoría, las dos almas del partido entraron en pugna. La compleja elaboración de la LOMCE a lo largo del primer bienio del gobierno popular,

[22] Geoff Whitty, «The new right and the national curriculum: state control or market forces?», en *The Education Reform Act 1988*, eds. Michael Flude y Merril Hammer (London: The Falmer Press, 1990).

2011-2013, ha sido una prueba evidente de esta tensión: hubo un primer borrador, fuertemente neoliberal y economicista, que levantó una gran polvareda entre los neoconservadores del partido: no vieron en ese borrador reflejadas sus demandas. Se produjeron entonces diversas modificaciones en sucesivos borradores, modificaciones que, huelga decirlo, no obedecían a las demandas de la comunidad educativa o de las demás fuerzas sociales y políticas —lo que hubiera dado lugar, al menos, a una ley de relativo consenso—, sino a las presiones internas del sector neoconservador del PP. Ahora bien, aunque hubo importantes concesiones como respuesta a esas presiones, una lectura del texto aprobado en el Congreso de los Diputados a finales de 2013 arroja, en mi opinión, un fuerte acento en la libertad de elección de centro y un claro ascenso de la tendencia privatizadora, lo que indica que, en el difícil equilibrio de las dos almas del PP, predominó más el neoliberalismo.

CONSENSO, DISENSO Y PACTO EN EDUCACIÓN

No voy a analizar ahora la LOMCE, pero sí la situación que ha creado esta ley, aprobada prácticamente con la oposición de todo el arco parlamentario a excepción del voto del PP. Nada de esto es nuevo. Lo nuevo es que la LOMCE, apoyada en la prepotencia de la mayoría absoluta, haya provocado algo verdaderamente inédito en el Congreso de los Diputados: los partidos de la oposición, salvo obviamente el que sustentaba al gobierno y un pequeño grupo parlamentario, firmaron un pacto en el que se comprometieron a derogar la LOMCE cuando se produjera una nueva alternancia de gobierno. Asistimos así a una fuerte aceleración de una espiral ya existente, que desembocará en una mayor inestabilidad del sistema educativo, alimentará la nociva dialéctica de reformas y contrarreformas, causará una enorme desmoralización en el profesorado y, lo que es más penoso, impedirá la debida atención a los problemas más urgentes de la educación, algo que debería concitar los esfuerzos de todos los gobiernos, sea cual fuere su color político. Esta situación explica quizá que sean ya muchas las voces que reclaman un nuevo consenso en educación. ¿Quiere esto decir que el pacto constitucional del artículo 27 está superado? No exactamente.

En primer lugar, el consenso no supone ausencia de conflicto, ni el fin de las ideologías ni el eclipse de políticas diferentes, pero tampoco se debe ignorar que estas diferencias no deben ocultar la existencia de espacios comu-

nes que pueden permitir acuerdos y que «es igualmente importante resaltar aquello en que los miembros de la sociedad están de acuerdo»;[23] por tanto, hay que tener en cuenta no sólo los valores e intereses que dividen, también son importantes los que unen a la sociedad. ¿Cuáles son esos aspectos que configuran un espacio común sobre el que es posible converger, al menos para formular políticas de mejora de la educación? No descubrimos nada nuevo si afirmamos que hay demandas en nuestra sociedad que apuntan directamente hacia determinados problemas que es necesario resolver: la formación y selección del profesorado, el fracaso y el abandono escolares, la renovación profunda del currículo básico, la reforma profunda de la formación profesional, el necesario incremento de la inversión pública y algunos puntos concretos más. Estos son aspectos importantes de la educación que podrían mejorar si se llegara a acuerdos sobre las políticas a implementar. Asimismo, es necesario mejorar las relaciones entre las dos redes de educación que en nuestro país se financian con fondos públicos —las escuelas públicas y las escuelas concertadas—. Consideradas como antagónicas, hora es ya que de comiencen a funcionar como complementarias. Para ello es preciso que, como ocurre en la mayoría de los países de la Unión Europea, la escuela pública sea de verdad el eje vertebrador de la educación, que sea patrimonio común de todos y que la escuela concertada coadyuve a la función pública que la educación cumple, recibiendo para ello las ayudas necesarias.

¿Por qué no se llegan a formalizar estos acuerdos, a pesar de que esté calando en la sociedad española la idea de que para mejorar la educación es más necesario el acuerdo que el desacuerdo? Posiblemente porque en las fuerzas sociales y políticas persiste aún el temor a que un acuerdo en educación signifique una deslealtad a los propios principios (cuando no a los intereses). Al menos esta es la lección que nos ofrece la pequeña historia de los pactos intentados en los últimos lustros.

El 17 de septiembre de 1997 se firmó en Madrid la *Declaración conjunta en favor de la educación* por dieciocho organizaciones del mundo de la educación. Cuando se discutían las posibilidades de un pacto entre estas organizaciones las partes intervinientes buscaban, por un lado, el consenso, pero, por otro, querían salvaguardar ante sus bases los principios, es decir,

[23] Denis Lawton, *Education and Politics in the 1990s. Conflict or Consensus?* (London: The Falmer Press, 1994), 110.

se debatían entre el consenso y el disenso. De esta forma, aunque el documento fue un gran paso en esa búsqueda de un espacio común y un precedente importante, se evidenciaron también las dificultades para lograrlo. Ello explica que la Declaración fuera acompañada de diversos anexos en los que las más importantes organizaciones y asociaciones mostraban los aspectos sobre los cuales no se había llegado a acuerdo alguno, cuestión ésta, por lo demás, recogida incluso en el propio texto: «La firma conjunta de esta Declaración no supone compartir los mismos puntos de vista en los problemas educativos como consta en los escritos que presentan las organizaciones en relación con la firma de la presente Declaración»[24]. Era reconocer la presencia del disenso y la dificultad de conciliarlo con el consenso.

Pocos años después, en marzo de 2005, análoga dificultad se presentó en el segundo intento por alcanzar un acuerdo social sobre la educación, fruto de una iniciativa surgida en el seno del Consejo Escolar del Estado. A pesar del extraordinario esfuerzo realizado por Comisiones Obreras (CC OO), la Federación de Religiosos de la Enseñanza (FERE), y la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE), a la hora de firmar el *Pacto social por la educación*, las dos organizaciones nacionales de padres y madres de alumnos rechazaron firmarlo. Como he indicado en otro lugar, las organizaciones de padres

> sucumbieron frente a fuerzas internas que se mostraron partidarias de una radical fidelidad a los principios. [...] El consenso no es posible cuando los valores básicos de unos y otros se mantienen en su irreductible pureza, creándose una falsa mecánica en la que unos aparecen como los depositarios de las esencias y otros como los pragmáticos claudicadores.[25]

Finalmente, la sombra del disenso apareció de nuevo cuando por primera vez en nuestra historia un ministro planteó en 2009, como voluntad del Gobierno, la idea de alcanzar un pacto en educación con la comunidad escolar, los agentes sociales, los partidos políticos y las comunidades autónomas. El ministro Gabilondo mantuvo a lo largo de un año múltiples y numerosos encuentros con todos los actores invitados al pacto, presentando

[24] *Declaración conjunta en favor de la educación* (Madrid: Fundación Encuentro, 1997), 6.

[25] Manuel de Puelles Benítez, «¿Por qué no fue posible el pacto educativo?», *Organización y Gestión Educativa*, 14 (6), (2006): 19.

en abril de 2010 lo que denominó *Propuestas para un pacto social y político de la educación*. Como es sabido, el PP rehusó la firma alegando que el Gobierno quería blindar un modelo que había fracasado por completo, lo que, a *contrario sensu,* implicaba apostar por otro modelo, es decir, otra visión de la educación, la suya.

¿Qué nos enseña esta pequeña historia? En primer lugar, que el pacto, de conseguirse, no supondrá el fin de los conflictos, ni las ideologías enfrentadas dejarán de existir, ni las políticas educativas serán en adelante planas y uniformes. El disenso permanecerá porque constituye la esencia de la vida democrática, porque los diferentes gobiernos, aun consensuando las reformas y las leyes que las impulsan, aplicarán sus políticas haciendo más énfasis en unos valores que en otros. Por razones bien conocidas, la izquierda política tenderá a acentuar las exigencias constitucionales derivadas del principio de igualdad, centradas sobre todo en el acceso de todos a la educación, mientras que la derecha política tenderá a acentuar los derechos constitucionales derivados del principio de libertad, centrados sobre todo en la libertad de elección de centro, pero ambas políticas seguirán siendo legítimas si, como ha afirmado reiteradamente el Tribunal Constitucional, se respeta el contenido básico de los derechos y libertades consensuados en el artículo 27 de la Constitución cuyo apartado primero dice: «Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza».[26] Como se ha señalado, a mi parecer con acierto, el artículo 27.1

> condensa la oposición entre dos derechos contrapuestos y *complementarios*, el de igualdad y el de libertad. Dos derechos en conflicto que figuran en el texto constitucional, uno junto a otro, tras ser propuestos, respectivamente, por la izquierda y la derecha del espectro político.[27]

En buena parte, respetar el contenido básico del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza no supone sólo buscar ese espacio común a que antes nos referíamos, sino también superar el pensamiento dicotómico que nos presenta el problema como una inevitable opción por los derechos de libertad o por los derechos de igualdad. En parte porque el principio de

[26] *Constitución española* (Madrid: Boletín Oficial del Estado, 1979): 30.

[27] Antonio Viñao, «El desmantelamiento del derecho a la educación: discursos y estrategias neoconservadoras», *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 31 (2012): 98. La cursiva es mía.

libertad admite varias interpretaciones, es decir, no se limita al derecho a crear, dirigir y elegir centros docentes: ¿cómo en una sociedad liberal el sistema escolar no va a educar *para* la libertad, no va a formar personas para el ejercicio responsable de las libertades civiles? ¿Cómo rechazar que hay que formar a los niños y a las niñas en el respeto a la libertad de conciencia, en el derecho a la libre expresión de las ideas, en el ejercicio de la libertad de reunión o de asociación? Incluso la tan debatida libertad de elección de centro, ¿cómo no aceptar que hay que promover las condiciones para que esa libertad sea igual para todos, que todos puedan verdaderamente elegir el centro que desean? En parte también porque ¿cómo en una sociedad democrática no se va a educar *en* libertad, preparando a las personas para la participación formando ciudadanos? ¿Cómo no instrumentar políticas dirigidas a hacer de la escuela una comunidad real, promoviendo el uso de metodologías activas en el proceso de enseñanza y aprendizaje, produciendo cambios sustanciales en la relación alumnos-profesor, fomentando la participación en la vida diaria de la escuela? Sólo así habrá una escuela en la que los niños y los adolescentes, mediante la práctica democrática en el propio centro docente, aprendan y se preparen para ser ciudadanos. Asimismo, ¿cómo en una sociedad liberal y democrática no se va a extender al máximo el derecho de todos a la educación, un derecho básico consagrado en la Declaración Universal de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos? No obstante, y en todo caso, bastaría que las fuerzas políticas, defendiendo su interpretación de los derechos y libertades, respetaran el contenido básico indicado, aunque después hicieran un aplicación más o menos extensiva, más o menos restrictivas de esos derechos y libertades.

En segundo lugar, en mi opinión, es necesario completar el artículo 27 de la Constitución porque la tendencia creciente a favor de la reforma constitucional no puede limitarse a la reordenación territorial del Estado, con ser esta una cuestión muy importante, sino también a la reordenación de derechos fundamentales como son la educación y la sanidad, tan necesitados hoy de una adecuada protección constitucional. Respecto de la educación, aunque el consenso del artículo 27, como ya hemos indicado, tuvo suficiente virtualidad para superar errores históricos del pasado, su aplicación, sin embargo, no ha podido evitar que las políticas de los sucesivos gobiernos hayan incurrido en una continua inestabilidad legislativa con la consiguiente dialéctica de reformas y contrarreformas. Es necesario, pues, un nuevo consenso constitucional en educación que refuerce las garantías de los de-

rechos básicos que se derivan de los principios de libertad de enseñanza y de igualdad ante la educación, reconocidos y colocado al mismo nivel por el artículo 27; es necesario consensuar un marco garantista de carácter constitucional que impida la supremacía de los derechos de libertad sobre los derechos de igualdad, y viceversa, así como proteger estos derechos frente a escandalosas políticas de recortes.

En tercer lugar, el camino de la reforma constitucional será probablemente largo y dificultoso, pero mientras ese proceso se realice es preciso abrir otras vías de diálogo y de consenso. Se trata, pues, de explorar nuevos procesos de entendimiento, abrir un camino hacia objetivos menos ambiciosos, un camino que facilite el logro de un acuerdo de mínimos capaz de preparar y facilitar más tarde la reforma constitucional. ¿Cómo lograr ese acuerdo?¿Cómo evitar mientras tanto el círculo vicioso de leyes y más leyes de educación? ¿Cómo conseguir una política de reformas dirigida a mejorar la educación, esto es, sostenidas a medio y largo plazo? Posiblemente haya que caminar por la senda de los acuerdos mínimos, una senda que pueda conducirnos

> hacia el logro de un triple acuerdo: a) sobre el diagnóstico del sistema educativo, dejando fuera los análisis interesados, utilizados muchas veces como arma arrojadiza contra el adversario político; b) sobre los problemas más importantes que arroje ese diagnóstico —muchos de ellos están ya en el imaginario actual del mundo educativo—; c) sobre las políticas encaminadas a resolverlos para que puedan mantenerse tras la alternancia democrática —la experiencia de estos años muestra que, para ser fecundas, tienen que ser sostenibles a corto y medio plazo—. Para estos acuerdos no se necesitan más leyes.[28]

Acordar un diagnóstico es un paso previo y sustancial: hay que arrojar al olvido los análisis que tantas veces se han utilizado como justificación partidista de las reformas propias. El segundo paso sería consecuencia del primero: un acuerdo sobre los problemas que revele el diagnóstico (muchos de ellos, como hemos indicado, están ya en el imaginario actual del mundo educativo). Finalmente, un acuerdo sobre las políticas que puedan resolver

[28] «Aportaciones del Colectivo Lorenzo Luzuriaga al debate educativo en un año electoral. Marzo 2015». http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/novedades (consultado el 14-5-2015).

esos problemas y que puedan sostenerse tras la alternancia democrática, desterrando ese vicio adánico de la política española de destruir los avances conseguidos por el gobierno anterior para volver a empezar de nuevo.

Hay, pues, que romper el nudo gordiano, hay que desterrar el maleficio que el mito de Sísifo despliega sobre nosotros: somos como Sísifo que, castigado por sus engaños a los dioses, tuvo que cargar sobre sus espaldas una gran roca hasta la cima de una montaña para, desde allí, descargarla y… volver a empezar de nuevo. Como Sísifo, la alternancia democrática de fuerzas contrarias al actual gobierno, cuando ésta se produzca, se verá obligada, una vez más, a derogar una ley de educación y preparar otra. Y Sísifo volverá, otra vez, a redoblar sus inútiles esfuerzos. La verdad, creo que este país no se merece esto. ■

Nota sobre el autor:

Manuel de Puelles, catedrático de Política de la Educación en la UNED, ha desempeñado diferentes cargos en el Ministerio de Educación y ha sido asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), experto del Consejo de Europa y vicepresidente del Consejo Escolar del Estado. Ha sido además director de la *Revista Iberoamericana de Educación* (1994-1999) y consejero de la *Revista de Educación* del Ministerio de Educación, entre otras actividades. Fue también impulsor y director del proyecto de investigación sobre los manuales escolares españoles de la época contemporánea que dio lugar a la creación del Centro de Investigación MANES, que lleva ya más de veinte años de existencia. Entre su amplia producción destacan libros como *Educación e ideología en la España contemporánea* (Barcelona: Labor, 1980 – reeditado por Técnos); *Estado y educación en la España liberal* (*1809-1857*): *un sistema educativo nacional frustrado* (Barcelona: Pomares, 2004) y *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España, 1898-2008* (Tirant lo Blanch, 2009).

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 45-70
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.14813

LA DIFÍCIL TRASLACIÓN A UNA POLÍTICA DE GOBIERNO DE UN ACUERDO CONSTITUCIONAL FORZADO. LA UNIÓN DE CENTRO DEMOCRÁTICO Y SU MALOGRADA LEY ORGÁNICA DEL ESTATUTO DE CENTROS ESCOLARES (LOECE) DE 1980

The difficult transformation of a forced constitutional agreement into actual government policy. The Democratic Centre Union and its defunct Law on the Statute of Schools (LOECE) of 1980

Diego Sevilla Merino*

Fecha de recepción: 13/06/2015 • Fecha de aceptación: 02/01/2016

Resumen. Durante el franquismo, la enseñanza privada, casi toda de la Iglesia, había tenido un gran desarrollo frente a la enseñanza pública. Con la llegada de la democracia, los conservadores querían que las modificaciones fueran mínimas pero los progresistas pretendían cambios profundos. Por eso, la educación fue uno de los temas en los que resultó más difícil lograr el consenso en la Constitución de 1978. Para ello se redactó un artículo, el 27, en el que conservadores y progresistas habían introducido garantías para poder desarrollar políticas educativas acordes con su ideología.

La Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980 fue la primera ley que regulaba la educación de acuerdo con la Constitución. En esa ley, el gobierno de Adolfo Suárez, con el apoyo del partido de Manuel Fraga, Alianza Popular, de ideología conservadora, y los partidos nacionalistas regionales de derecha, impuso sus ideas en favor de la enseñanza privada; los grupos de izquierdas vieron rechazados sus planteamientos, formularon un recurso ante el Tribunal Constitucional y este anuló artículos importantes de la Ley.

El consenso básico en la educación que se alcanzó en la Constitución no ha impedido el desacuerdo en su desarrollo. De ese modo, cuando cambia el gobierno hay nuevas leyes y políticas educativas.

Palabras clave: LOECE. Legislación educativa. Política educativa. Unión de Centro Democrático (UCD). Transición política española.

* Universidad de Granada. Facultad de Ciencias de la Educación. Dpto. de Pedagogía. Campus Universitario Cartuja. 18071 Granada. España. sevilla@ugr.es

Cómo citar este artículo: Sevilla Moreno, Diego. «La difícil traslación a una política de gobierno de un acuerdo constitucional forzado. La Unión de Centro Democrático y su malograda Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980», *Historia y Memoria de la Educación*, 3 (2016): 45-70.

Abstract. *Under Franco's Regime, private education, which was managed almost completely by the church, underwent considerable development in comparison to public education. With the arrival of democracy, the conservatives were willing to concede to some minimal changes, whereas the progressives had big reforms in mind. It is because of this that education was one of the most complicated topics to reach an agreement upon in the Constitution of 1978. In order to achieve a consensus, Article 27 was drafted in a way which allowed both conservatives and progressives to develop their educational policies in keeping with their ideology.*

The Law of Schools (LOECE) of 1980 was the first law regulating education in accordance with the Constitution. In passing this law, the Government of Adolfo Suarez, with the support of Manuel Fraga's conservative party, Alianza Popular, and the regional nationalist right-wing parties, imposed its ideology favouring private education. When the groups from the left saw their proposals rejected they filed a complaint before the Constitutional Court, which in fact declared void some of the most important articles contained in the law.

The basic consensus achieved during the drafting of the Constitution has not prevented important disagreements from arising afterwards. As a result, with every change of government there is also a change in the laws and in the way educational policies are developed.

Keywords: *LOECE. Educational legislation. Politics of Education. Democratic Centre Union (UCD). Spanish Transition to Democracy.*

El 19 de junio de 1980 aprobaban las Cortes la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE).[1] Era la primera ley educativa después de que entrara en vigor la Constitución de 1978. Había pasado casi medio siglo desde de la implantación de la Segunda República. Tras la Guerra Civil, la educación había sufrido el desmantelamiento brutal de la obra educativa republicana y el olvido de la enseñanza pública y la preferencia por la privada católica. Casi al final del régimen franquista, la Ley General de Educación de 1970 había tratado de acompasar el sistema educativo al crecimiento económico y a los cambios experimentados por el país e incluso por parte de algunos franquistas se pretendió que fuera una revolución silenciosa, como si un régimen autoritario y conservador pudiera llevar a cabo cambios profundos. Sin embargo, no aceptada la Ley General por amplios sectores del régimen, sin los recursos económicos necesarios, e incoherente con la política franquista, careció de legitimidad y aceptación por parte del profesorado y las

[1] Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE). *En Boletín Oficial del Estado* (en adelante BOE), 154 (27.06.1980): 14633-14636.

instituciones con mayor compromiso con la educación. En aquellos años, por todas partes surgían grupos que buscaban otra educación, democrática y en función de la sociedad y sus grupos más desfavorecidos. De ningún modo querían una renovación de la educación vinculada al autoritarismo y a quienes llevaban décadas dedicándose a la represión. ¿Cabía esperar que la primera ley educativa de la democracia fuera una ley verdaderamente «expresión de la voluntad popular»? ¿Estaría al servicio de todos, en especial de los más necesitados del concurso de la educación? Lamentablemente no fue así. Fue una ley de una parte de las Cortes y en favor de quienes habían venido contando con el apoyo del poder ya durante el franquismo.

Así, aprobada la Constitución en el referéndum del 6 de diciembre de 1978, Adolfo Suárez disolvió las Cortes y convocó las segundas elecciones generales de la nueva democracia española. Se celebraron el 29 de marzo de 1979 y su resultado fue muy similar al de las primeras, las celebradas el 15 de junio de 1977,[2] por lo que de nuevo fue elegido presidente. Confirmó como Ministro de Educación a José Manuel Otero Novas,[3] que ya lo venía siendo desde el 6 de abril de 1979, si bien desgajando de este ministerio las Universidades y la Investigación con lo que se dio lugar a un nuevo ministerio del que se encargaría Luis González Seara,[4] que ya era Secretario de Estado para esas mismas materias.

El paso de un régimen autoritario a una democracia y la atención que había prestado a la educación la recién aprobada Constitución, especial-

[2] Los principales partidos obtuvieron los siguientes resultados (entre paréntesis, los del 15 de junio de 1977): UCD (Unión de Centro Democrático): 168 (165); PSOE (Partido Socialista Obrero Español): 121 (118); PCE (Partido Comunista de España): 23 (20); AP (Alianza Popular): 9 (16); CiU (Convergencia i Unió): 8 (11); y PNV (Partido Nacionalista Vasco): 7 (8). Historia Electoral: http://www.historiaelectoral.com/e1977.html (consultado el 23-05-2015).

[3] Licenciado en Derecho, Abogado del Estado desde 1967 e Inspector de Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda desde 1974, compatibilizó su condición funcionarial con el ejercicio de la abogacía, en especial al servicio del sector empresarial. Perteneciente al grupo demócratacristiano de la Unión de Centro Democrático (UCD), asumió el texto del Proyecto de Ley presentado por el anterior ministro, Íñigo Cavero, profesor de Derecho Político y Constitucional y miembro asimismo del grupo demócratacristiano, y dirigió su tramitación. En dicha tramitación se presentaron enmiendas por UCD; es decir, UCD presentó un texto que luego no renunció a enmendar.
En realidad, todos los ministros de Educación de Suárez, a excepción del primero, Aurelio Menéndez Menéndez (05.07.1976 – 04.07.1977), pertenecieron al grupo democratacristiano de la UCD: Íñigo Cavero Lataillade (04.07.1977 – 06.04.1979), José Manuel Otero Novas (06.04.1979 – 09.09.1980) y Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona (09.09.1978 – 26.01.1981): http://www.historiaelectoral.com/gob1975.html (consultado el 20-5-2015).

[4] Perteneciente al sector socialdemócrata de la UCD.

mente en su artículo 27, eran motivos sobrados para que una de las tareas que se debía abordar fuera la redacción de un texto legal que recogiera las consecuencias de estos cambios para el sistema educativo. De hecho, era tal la importancia que se le daba a la regulación de la educación por parte del grupo democratacristiano que, antes de promulgarse la Constitución, ya se envió el Proyecto de Estatuto de Centros Escolares a las Cortes[5] y, paralelamente, se habían negociado con la Santa Sede los Acuerdos[6] que sustituían al Concordato de 1953 y al provisional Acuerdo de 28 de julio de 1976.

Trasladar lo acordado en la Constitución a la legislación ordinaria no era una tarea sencilla y suponía poner a prueba el consenso constitucional. Históricamente, la problemática de la educación, con su habitual vinculación en España a la religión católica y a las instituciones religiosas católicas poseedoras de la gran mayoría de los centros docentes privados, había dado lugar a posturas claramente opuestas entre conservadores y progresistas, manifestadas a menudo como irreconciliables, que se evidenciaron en los rotundos enfrentamientos que habían marcado el proceso constituyente de la Segunda República.[7] Por eso no era de extrañar que se convirtiera en una de las mayores dificultades para el consenso con el que se pretendía redactar, de forma absolutamente distinta a la de 1931, la Constitución de 1978. Son comprensibles, por lo tanto, los desencuentros en el artículo referido a la educación y se pueden ver las huellas de los mismos en su redacción, sin

[5] El día 23 de junio de 1978, antes por lo tanto de la aprobación definitiva de la Constitución, se publicaba en el Boletín Oficial de las Cortes el Proyecto de ley por el que se regula el Estatuto de Centros Escolares no universitarios, si bien hasta el 1 de junio de 1979 no se comunicaría la ratificación de la tramitación del Proyecto de Ley y se abriría el plazo para la presentación de enmiendas: Cortes Generales, *Estatuto de Centros Escolares*. *Trabajos Parlamentarios* (Madrid, Publicaciones de las Cortes Generales, 1981), 3 y 19.

[6] Los Acuerdos se firmaron en el Vaticano el 3 de enero de 1979, sin que apenas mediaran días hábiles en relación a la entrada en vigor de la Constitución, con las Cortes disueltas y convocadas unas nuevas elecciones generales. De hecho fueron ratificados por las Cortes once meses después: BOE, 300 (15-12-1979).

[7] Como es sabido, las Cortes Constituyentes de la Segunda República, con grandes tensiones, impusieron el laicismo y prohibieron a las instituciones religiosas ejercer la enseñanza (artículo 26 de la Constitución de 1931). La aprobación de dicho artículo supuso una crisis en el gobierno y el rechazo de los grupos parlamentarios conservadores que contaban con una representación muy inferior a la que les correspondería de acuerdo con la realidad política y sociológica del país como se pudo comprobar en las siguientes elecciones. Después de esa tormenta, el artículo 48, referido a la enseñanza, ya no provocó las mismas tensiones. En cambio, en el artículo 16.3 de la Constitución actual se impuso a los poderes públicos el deber de mantener «relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones» con menores problemas de los que supuso el artículo referido a la educación que fue objeto de enconados debates; incluso Peces-Barba, representante del PSOE en la ponencia constitucional, abandonó la ponencia el 7 de marzo de 1978, si bien luego se incorporaría y firmaría el anteproyecto el 10 de abril: Congreso de los Diputados http://www.congreso.es/consti/constitucion/cronologia/cronologia.jsp?anio=1978 (consultado el 23-05-2015).

duda meticulosa y hasta ambivalente[8] y muy diferente en su extensión a lo que encontramos en otras Constituciones europeas.[9] Es por esta razón por la que, para una mejor comprensión del proceso de aprobación y posterior recurso ante el Tribunal Constitucional del Estatuto de Centros Escolares, consideramos conveniente prestar antes atención al tratamiento de la educación en la Constitución actual.

EL CONSENSO SOBRE LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Si se tienen en cuenta las dificultades que se presentaban para transformar el régimen franquista en una democracia, valoraremos positivamente que las Cortes surgidas de las primeras elecciones libres celebradas desde 1936 decidieran adoptar el consenso como medio para superar las posiciones contrapuestas y redactar una Constitución que pudiera ser de todos. Eran muchos los motivos a favor de este procedimiento,[10] pero sin duda hubo uno concreto que pudo terminar siendo decisivo: el resultado del referéndum del 15 de diciembre de 1976 sobre la Ley para la Reforma Política.[11] De las conclusiones que se dedujeron, una de las más evidentes parecía ser que la gran mayoría de la población española quería avanzar hacia el establecimiento de la democracia, pero hacerlo sin violencia y sin arriesgar la paz social y los logros económicos conseguidos a partir de los años sesenta. De ahí que mayoritariamente apoyase el procedimiento de *reforma*, pro-

[8] Raúl Canosa Usera, «Sinopsis. Artículo 27», *Constitución Española:* http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=27&tipo=2 (consultado el 10-5-2015).

[9] Véase «Título II.-Algunas Constituciones extranjeras vigentes», en *Educación y Constitución,* ed. Juan Damián Traverso (Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1978), II: 37-63.

[10] La búsqueda de consenso estuvo facilitada por el amargo recuerdo de la Guerra Civil y la durísima posguerra que hacían preferible cualquier cosa a un nuevo enfrentamiento civil, por la evolución económica pero también social de la sociedad española sobre todo en los años sesenta y desde luego por el cambio de actitud por parte de grupos políticos y sociales. En este sentido llama la atención la madrugadora postura de Santiago Carrillo, secretario general del Partido Comunista de España (PCE) desde 1960 a 1982, en orden a la reconciliación nacional, hecha en 1953, una vez que murió Stalin. También fue importante la evolución que experimentó la Iglesia española gracias al Concilio Vaticano II (véase: Antonio Robles Egea y Manuel Menéndez Alzamora, «19. Entre la dictadura y la democracia. La transición del pensamiento político español», en *Pensamiento político en la España contemporánea*, ed. Manuel Menéndez Alzamora y Antonio Robles Egea (Madrid, Trotta, 2013), 655-665.

[11] Dicha ley, aprobada por las Cortes franquistas y ratificada en referéndum, fue el procedimiento para poder avanzar hacia la democratización de España a través de la reforma de las mismas leyes originariamente franquistas.

puesto por Suárez, frente al de *ruptura* que era el que defendía la oposición no vinculada al régimen franquista.[12]

Como es sabido, el artículo de la Constitución referido a la educación resultó ser uno de los que puso en mayor riesgo el consenso y la forma de salvar las diferencias fue incluir las exigencias mínimas de conservadores y progresistas. [13] Para entender mejor la redacción del artículo puede ser bueno valorar las dificultades que para una educación democrática suponían la situación privilegiada que durante el franquismo había tenido la enseñanza privada, es decir, fundamental y casi exclusivamente, la promovida por instituciones religiosas católicas; los planteamientos alternativos de la educación y de los centros educativos en el tardofranquismo; y el diferente sentido de la libertad de enseñanza y el derecho a la educación entre los grupos conservadores y progresistas.

La situación de la enseñanza en España a la llegada de la democracia

Lógicamente, no se trata aquí de realizar un análisis detallado de lo que supuso para la educación el franquismo sino de constatar algunos rasgos de la situación en el momento en el que se pretendía instaurar una democracia y de ponderar el lastre con el que se debía contar. En este sentido, aunque lo hagamos de forma esquemática y resumida, habría que destacar el brutal desmantelamiento de cuanto hizo la Segunda República por digni-

[12] En dicho referéndum votaron 17.599.562 de un censo de 22.644.290 electores por lo que la abstención fue del 22.3%; de los que votaron, se pronunciaron a favor el 94%, en contra el 2.5% y votaron en blanco el 3.0%: «Referéndum sobre el Proyecto de Ley para la Reforma Política, 15 de diciembre de 1976», *Constitución Española*, http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_r_p.htm (consultado el 15-05-2015).

[13] Se trata de un artículo tan largo y detallado que se diría que sus diferentes puntos o apartados van contrapesándose unos a otros: «1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza. / 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. / 3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. / 4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita. / 5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes. / 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. / 7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca. / 8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. / 9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. / 10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca».

ficar y desarrollar la educación,[14] las consecuencias ideológicas que para la educación implicó el nacional-catolicismo[15] y la prelación de la enseñanza privada sobre la pública.

Aunque no desapareció en ningún momento la unión entre el régimen franquista y la Iglesia Católica, sí se puede decir que fueron debilitándose sus consecuencias ideológicas a medida que se alejaba el recuerdo de la Guerra Civil, el país se abría a la influencia de Europa e incluso la Iglesia quería debilitar dicha alianza, especialmente a partir del Concilio Vaticano II (1962-1965). Durante los años de Villar Palasí en el Ministerio de Educación, también se pudo apreciar una diferente actitud respecto a la enseñanza pública y su comprensión como servicio público, tanto en el Libro Blanco[16] como en la Ley General de Educación de 1970.[17] Sin embargo, la Iglesia, a pesar de que poco a poco iba separándose del franquismo y abriéndose a la sociedad,[18] no quiso renunciar en ningún momento a su fuerte y privilegiada presencia en la educación.[19] El régimen aceptó, sobre todo después de la derrota de Hitler y Mussolini, que a la enseñanza pública le correspondía un papel subsidiario, e incluso financiaba la construcción de centros de enseñanza de la Iglesia dentro de las inversiones de los Planes de Desarrollo de los años sesenta.

Si los colegios de la Iglesia habían sido tradicionalmente «de pago», una mayor sensibilidad social por parte de algunos sectores de la misma, y el deseo de no perder proporcionalmente su importancia frente a una mayor

[14] Manuel de Puelles Benítez, «1. Primer franquismo: la destrucción de un legado», en *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España* (*1898-2008*) (Valencia, Tirant lo Blanch, 2009), 361-371.

[15] Alejandro Mayordomo Pérez, «La educación como "cruzada". El modelo educativo en la España del nacional-catolicismo», en *Historia de la Educación en España. V. Nacional-catolicismo y educación en la España de la posguerra* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría General Técnica, 1990), I: 11-112.

[16] *La educación en España. Bases para una política educativa* (Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1969).

[17] «La educación, que a todos los efectos tendrá la consideración de servicio público fundamental…»: Artículo 3.1, Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa: BOE, 187 (1970): 12527.

[18] Véase José Manuel Cuenca Toribio, « Relaciones Iglesia y Estado en la España del siglo XX (1931-1980)», *Hispania: Revista Española de Historia, 144* (1980): 153-179.

[19] «Los organismos educativos y el mundo eclesiástico ligado a la educación permanecieron indiferentes, sino adictos, a un régimen político […]. La protección brindada durante años y la reforma educativa de los años setenta fueron hechos que supusieron para muchos centros educativos la continuidad del modelo educativo dominante, aunque "reformado"»: Teódulo García Regidor, «Iglesia y Estado ante la educación», en *Historia de la educación en España y América Latina: La educación en la España contemporánea* (*1789-1975*), coord. Buenaventura Delgado (Madrid, Morata, 2005), 859-869: 865.

escolarización, le hicieron buscar la forma de trabajar también para la población de menores recursos, y en ese sentido estuvieron prestos para aprovechar la consideración de la Educación Básica como obligatoria y gratuita y la posibilidad recogida en la Ley de establecer conciertos.[20] De este modo, se inició la aprobación por parte del Ministerio de subvenciones que rápidamente crecieron con un nivel de controles relativamente escaso. Inicialmente eran subvenciones al aula y se destinaban a centros docentes que atendiesen al alumnado de familias de bajo poder adquisitivo, pero luego se introdujo el concepto de «ayuda al precio» para una financiación parcial y se extendió a un mayor número de aulas.[21]

Todo esto constituía una inercia muy pesada de eliminar cuando, en un planteamiento no de ruptura con el régimen anterior sino de transición, se trataba de poner en su sitio a la enseñanza pública y a la privada.

Planteamientos alternativos a la enseñanza en el tardofranquismo

A medida que se hacen más lejanos los recuerdos de la Guerra Civil y de los duros años de la posguerra comienza el acercamiento de los grupos más dinámicos de la sociedad española hacia posturas críticas y alternativas. De una parte, el país se va abriendo poco a poco al exterior a través del turismo y de las salidas de los trabajadores y estudiantes al extranjero. Como consecuencia, en la educación empiezan a surgir visiones censoras de lo que era la realidad escolar española, así como nuevas perspectivas y planteamientos educativos; de otra, en muchos ambientes se pensaba que el fin del franquismo estaba próximo, incluso que la muerte de Franco no podía estar lejana, y que hacía falta contribuir a la superación del régimen adelantando cambios que lo anticipasen.

---

[20] «Los Centros no estatales podrán acordar con el Estado conciertos singulares, ajustados a lo dispuesto en la presente Ley en los cuales se establecerán los derechos y obligaciones recíprocos en cuanto a régimen económico, profesorado, alumnos, incluido el sistema de selección de éstos y demás aspectos docentes. Los conciertos podrán afectar a varios Centros, siempre que pertenezcan a un mismo titular» *Ley General de Educación*, 96.1: BOE, 187 (1970): 12536.

[21] Las subvenciones estaban contempladas en la misma Ley General de Educación (Art. 2.3) con desarrollo mediante decreto en 1973 (DECRETO 488/1973, de 1 de marzo, sobre sistemas de ayudas y beneficios a la iniciativa no estatal en materia de enseñanza, BOE, 21.03.1973). Sin embargo, un número importante de centros recibían cantidades económicas bajo una fórmula más laxa, *ayuda al precio*, que permitía compaginar la recepción del dinero público con el cobro de ciertas cantidades a los alumnos que en principio eran menores a las que hubieran tenido que abonar de no haber recibido el centro esa *ayud*a (Antonio Viñao, «La Educación General Básica. Entre la realidad y el mito», *Revista de Educación,* número extraordinario sobre «La Ley General de Educación veinte años después», (1992): 47-71: 55.

En este sentido, como ha estudiado Mayordomo,[22] se produce una conjunción de factores que promueven la renovación del panorama educativo español: la difusión de obras de autores como Freire, Suchodolski, Freinet o Althusser o del sociólogo español Carlos Lerena; la aparición de revistas, como *Cuadernos de Pedagogía*, que además de difundir nuevas ideas sobre educación divulga experiencias concretas de innovación educativa; reuniones de maestras y maestros en *Escuelas de verano*, cursos y cursillos donde se socializan ideas e inquietudes a favor de un cambio no sólo estrictamente escolar...[23] En este panorama destacan, entre otros aspectos, la asociación Rosa Sensat en Cataluña y todo lo que promovió el Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid a partir de su documento *Una alternativa por la educación. Bases de discusión*[24] a lo largo de 1975 y 1976.

La *Alternativa*, que difundió el Colegio de Doctores y Licenciados a través de su *Boletín*, partía de una descripción crítica de la situación (el caos más absoluto reina en la enseñanza española; la Ley General de Educación ha fracasado…) para proponer una democratización de la enseñanza entroncada con la propia democratización de la sociedad. Entre sus propuestas destacan la concepción de la enseñanza como servicio público; la planificación y gestión democrática de la enseñanza; la defensa de una escuela pública, única, gratuita y autogestionada (sólo la enseñanza pública debe recibir financiación pública); contenidos racionales y científicos y rechazo de todo dogmatismo; cuerpo único de enseñantes...

La *Alternativa* resultaba ser un planteamiento opuesto a lo que venía siendo la educación durante el franquismo. Como era de suponer, suscitó fuertes reacciones en los sectores vinculados o próximos a la enseñanza privada que se veía fuertemente cuestionada.[25]

---

[22] Alejandro Mayordomo Pérez, «La transición a la democracia: educación y desarrollo político», *Historia de la Educación: Revista interuniversitaria,* 21 (2002): 19-47: 24.

[23] Sobre el llamado «movimiento de enseñantes» y el asociacionismo profesional de los docentes, véanse Marta Jiménez Jaén, *La Ley General de Educación y el movimiento de enseñantes, 1970-1976: un análisis sociológico* (La Laguna: Universidad de La laguna, 2000), Tamar Groves, *Teachers and the Struggle for Democracy in Spain, 1970-1985* (London: Palgrave Macmillan, 2014), y Aida Terrón Bañuelos, «Coordenadas del asociacionismo profesional de los docentes. Estado de la cuestión en España», *Historia y Memoria de la Educación*, 1 (2015): 93-130.

[24] Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid, «Una alternativa para la enseñanza», en *Educación y Constitución*: II, (1978),165-184.

[25] La Iglesia ya había demostrado interés y una gran capacidad de influencia en los temas educativos en España. En este sentido, no puede pasar desapercibido el «Informe de la Comisión Episcopal de Enseñanza sobre el Libro Blanco», *Ecclesia*, 1447 (1969): 27. Puntualmente ha ido siguiendo la evolución y

Todo ello mostraba a cualquier observador imparcial que el tema de la enseñanza, en el que el franquismo había anulado la obra de la Segunda República y había impuesto sin concesiones unos criterios autoritarios y confesionales, pedía ser replanteado con miras amplias y equilibradas, sin que dejasen de ser consideradas opiniones compartidas por amplios sectores ajenos al régimen y a su mundo oficial.

La libertad de enseñanza y el derecho a la educación

Nuestros constituyentes quisieron que el primer apartado del artículo 27 incluyese el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, como si pretendieran «matrimoniar» los planteamientos que postulaban progresistas y conservadores respectivamente.

Como es sabido, históricamente aparecieron primero las libertades *de defensa*, negativas o liberales, entre las que se encuentra la libertad de educación. Se hallan vinculadas al desarrollo del concepto de individuo, propio de la Edad Moderna, y su sentido básico es ausencia de impedimento, coacción o apremio.[26] Entre ellas está la libertad de enseñanza que genéricamente ha de ser entendida como el derecho de cualquier ciudadano a exponer sus concepciones sobre cualquier tema sistemáticamente. De esta libertad genérica derivan otras dos: la libertad de cátedra que protege al enseñante en el desempeño de su función concreta, y la libertad de creación de centros docentes que permite a cualquier persona física o jurídica la apertura de un centro y, consiguientemente, su dirección y gestión.[27] Conviene recordar que, en la actualidad, y así se configura en nuestra Constitución (artículo

---

manifestándose: «La Iglesia ante el momento actual. XXXIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal», *Ecclesia*, 1771 (1975): 19-20; «Sobre los planteamientos actuales de la enseñanza. Declaración de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española», *Ecclesia,* 1807 (1976): 7-12; «Comunicado sobre los problemas actuales de la enseñanza», Ecclesia, 1976 (1976): 32-33; y «Los derechos fundamentales en la educación», *Ecclesia*, 1893 (1978): 9-10. En todos estos documentos hay una línea de continuidad: la Iglesia tiene derecho a proclamar su fe e impartir una educación cristiana; los padres tienen derecho prioritario a elegir la educación religiosa y moral para sus hijos; y la libertad de enseñanza requiere la financiación de la educación básica en todos los centros, tanto públicos como privados. En concreto, sin mencionarla, dio su respuesta a la *Alternativa* en el documento de 1976 titulado «Sobre los planteamientos actuales de la enseñanza. Declaración de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Española».

[26] Isaiah Berlin, *Dos conceptos de libertad*, (1958): http://kybernautas.mx/filesblog/37c454c7-c87f-4d15-81a3-516f13de354f. pdf (consultado el 17 de mayo de 2015).

[27] Antonio Embid Irujo, *Las libertades en la enseñanza* (Madrid, Tecnos, 1982), 21.

27.9), la libertad de enseñanza no aparece como un mero derecho de defensa, derecho a no ser obstaculizado o impedido en su realización, sino que reclama beneficiarse de la financiación pública de acuerdo con «los requisitos que la ley establezca». Añadamos que la libertad de enseñanza es también una garantía para las instituciones educativas pues está vinculada a la libre formación de las conciencias y por lo tanto del pluralismo ideológico.[28] Por todo ello, el artículo 27.1 al reconocer la libertad de enseñanza está garantizando la libertad de crear, dirigir y gestionar centros docentes, lo que supone la posibilidad de elegir el profesorado y fijar un ideario; asimismo garantiza, según la interpretación conservadora de dicha libertad, el derecho de los padres a elegir el tipo de educación; y por último, la obligación por parte de los poderes públicos de financiar, con mayor o menor amplitud, los centros privados.

El derecho a la educación pertenece a los derechos sociales y por lo tanto su formulación ha requerido el desarrollo del Estado social. Es un derecho social, incluido por los gobiernos socialdemócratas, tras la Segunda Guerra Mundial, que implica un deber de prestación social por parte de los poderes públicos.[29]

Los especialistas resaltan la relación de este derecho con los demás derechos humanos ya que la educación potencia el desarrollo de la persona y por ello es condición esencial para el disfrute de todos ellos. En este sentido, se le considera como un *derecho clave*.[30] Es un derecho que siempre se ha relacionado con la igualdad. Ya en 1792 los revolucionarios franceses entendieron que la educación no podía ser un privilegio de una élite más o menos extensa. Si el Estado pretendía que todos fueran iguales, era necesario que asumiera como obligación suya formar a todos sus ciudadanos y «de ese modo establecer entre los ciudadanos una igualdad de hecho, y hacer real la igualdad política reconocida por la ley».[31]

---

[28] Gregorio Cámara Villar, «Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España», *Revista de Educación,* 334 (2007), 68.

[29] Antonio Viñao, «El desmantelamiento del derecho a la educación: discursos y estrategias neoconservadoras», *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 31 (2012): 97-107: 98.

[30] Pablo Latapí Sarre, «El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa», *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 40 (2009): http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662009000100012 (consultado el 30 de mayo de 2015).

[31] Condorcet, «Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública», *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, (Madrid, Morata, 2001), 281.

Se ha querido valorar positivamente el hecho de que los constituyentes quisieran unir los dos planteamientos tradicionalmente defendidos por grupos políticos contrapuestos como algo positivo, y no como un contrasentido. Como ya advirtió Garrido Falla, no se trata de una mera «incongruencia constitucional» consistente en yuxtaponer el Estado intervencionista, o prestador de servicios, y el Estado liberal sino que, por el contrario, se ofrecía así una muestra de coherencia con el artículo primero de la Constitución que ha buscado definir al Estado español, simultáneamente, como «un Estado social y democrático de Derecho».[32]

Dos reflexiones finales cerrarían este apartado. La primera es de Juan Damián Traverso. Cuando las Cortes afrontaban la tarea de redactar la Constitución escribía:

> Una Constitución de consenso, como la que se pretende, no es una Constitución de omisión de los problemas fundamentales. La Constitución es la norma jurídica fundamental, porque aborda los problemas básicos de la convivencia nacional. La Constitución no puede convertirse en un semillero de problemas constituyentes. El problema básico de la educación española consiste en la armonización de la libertad con la igualdad de enseñanza. Si se encuentra una solución a este problema es posible alcanzar un texto constitucional de consenso que fundamente la futura legislación ordinaria.[33]

Y ciertamente la Constitución de 1978 abordó a través del consenso y con profundidad la educación que, sin duda, era uno de los problemas básicos que había que resolver para avanzar en la convivencia nacional. ¿Se logró fundamentar la legislación ordinaria? Para responder convendría recurrir a las reflexiones que ha formulado el profesor Puelles veinticinco años después de las de Traverso.[34] Con Sartori, distingue entre *consenso básico, consenso procedimental y consenso político*.[35] Afirma que el pacto sobre la educación supuso el *consenso básico* (aceptación de la igualdad, la libertad y la participación) pero evitó imponer el *consenso político* que

[32] Fernando Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución* (Madrid, Civitas, 1980), 350-351.

[33] Juan Damián Traverso, «Por un consenso constitucional en educación», *Revista de Educación*, 253 (1977): 65.

[34] Manuel de Puelles Benitez, «El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual», *Historia de la Educación: Revista interuniversitaria*, 21 (2002): 49-66: 58 y ss.

[35] Cursivas en el original.

hubiera obligado a todos los partidos a promover las mismas políticas. Con palabras del autor, «la existencia del consenso básico no ha significado la expulsión del disenso de la vida pública». De hecho, ya entonces el portavoz de la UCD en el debate de este artículo, Óscar Alzaga, expresó que la asunción del pacto básico no suponía renunciar a su propio programa y anunció que «Unión de Centro Democrático va a combatir en este Parlamento para que, por vía de legislación ordinaria se cumpla su programa electoral y su programa educativo».[36]

Y desde luego así lo hizo UCD, fundamentalmente su sector democratacristiano. Prueba de ello fue que el 23 de junio de 1978, por lo tanto antes de que se aprobase la Constitución, el *Boletín de las Cortes* publicaba el «Proyecto de ley por el que se regula el Estatuto de Centros Escolares no universitarios», un texto que, según afirmaría años más tarde el ministro, Otero Novas, en sus memorias políticas, «respondía fielmente al programa electoral de la UCD»;[37] y también que, de forma no muy leal ni trasparente, se negociaron con la Santa Sede los Acuerdos que, como ya se ha dicho, se firmarían en Roma el 3 de enero de 1979, sin apenas mediar fechas hábiles respecto a la promulgación de la Constitución que fue publicada en el BOE del día 29 de diciembre de 1978, con las Cortes disueltas y convocadas elecciones generales. Las prisas por firmarlos antes de que se celebrasen dichas elecciones supusieron un largo intervalo entre la firma en el Vaticano y la autorización de su aprobación por las Cortes once meses después, el 4 de diciembre de ese mismo año.[38]

Así pues, el consenso *básico* del artículo 27 de la Constitución ha permitido que la legislación educativa española se haya movido dentro de unos límites aceptados por los grupos políticos parlamentarios, pero no ha impedido que los intentos por desarrollar políticas próximas a los planteamientos máximos, especialmente por parte de los conservadores, hayan tenido como consecuencia recursos ante el Tribunal Constitucional ni tampoco, como hemos visto ya en repetidas ocasiones, que un cambio de partido en el gobierno signifique una nueva ley educativa.

---

[36] Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones* (1978): 4049-4050; citado en Puelles, «El pacto escolar constituyente»: 62.

[37] José Manuel Otero Novas, *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones* (Barcelona: Prensa Editorial, 2015), 252.

[38] Instrumento de Ratificación del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, firmado en la Ciudad del Vaticano el 3 de enero de 1979. BOE, 300 (15-12-1979).

LA LEY ORGÁNICA DEL ESTATUTO DE CENTROS ESCOLARES

Una vez alcanzado el consenso sobre la educación en el proceso de elaboración de la Constitución, era de esperar que, en su momento, se detallase a través de la legislación ordinaria lo allí establecido. Llevarlo a cabo sería la primera prueba de la consistencia de dicho consenso. Y hay que reconocer que la prueba demostró que era de mínimos, que se limitaba a lo básico y hasta que se interpretaba de forma muy distinta por los diferentes grupos lo acordado. Ciertamente el artículo 27 sentaba unos principios indiscutibles, pero en su desarrollo se volverían a plantear los desacuerdos y quedaría patente que no todos entendían lo mismo en lo acordado. Ya durante la discusión del artículo 27, advirtieron sus portavoces que la UCD no renunciaba a llevar adelante su programa propio en educación por medio de la legislación ordinaria.[39] Con todo, no deja de extrañar que tan pronto y tan absolutamente se renunciase al diálogo y a la negociación y se recurriese a la mera imposición de la mecánica de los votos en la que los grupos de la derecha superaban ampliamente a los de la izquierda.[40] En ese sentido, la mayoría absoluta que suponía la suma de los parlamentarios de UCD, Coalición Democrática/Alianza Popular y los nacionalistas catalanes y vascos reducía a un valor testimonial todas las argumentaciones por parte de los parlamentarios de izquierda. Como contrapartida, los partidos parlamentarios opuestos a la Ley advertían que legislar con esa actitud conducía a su derogación cuando los partidos en esa legislatura minoritarios y en la oposición, pasasen a ser mayoría y llegasen al gobierno.[41]

Una primera anomalía fue el envío a las Cortes del Proyecto del Ley del Estatuto el 1 de junio de 1978, antes por lo tanto de que se aprobase la Constitución y siendo todavía ministro Íñigo Cavero. Resulta curioso que se mande un proyecto de ley que desarrolla un artículo de la Constitución antes de su aprobación definitiva y su promulgación. Además, no se en-

[39] Puelles, «El pacto escolar constituyente»: 62

[40] En las elecciones del 1 de marzo de 1979, los votos de la derecha para el Congreso alcanzaban el 40.89% y los de la izquierda el 41.21%. Sin embargo, gracias la ley D'Hont y a la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, se traducían en 178 (UCD más Coalición Democrática) y 144 diputados (PSOE más PCE). Si a los 168 de la UCD y los 10 de Coalición Democrática de Fraga se sumaban los 8 de Convergencia i Unió y los 7 del Partido Nacionalista Vasco, se lograba un total de 194 votos, muy por encima de los 176 que constituye la mayoría absoluta en el Congreso. Historia Electoral: http://www.historiaelectoral.com/e1977.html (consultado el 23-05-2015).

[41] Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones,* 69 (1980): 4605.

tiende esa prisa cuando luego no se debatirá hasta casi un año después.[42] Como consecuencia, hubo dos períodos para la presentación de enmiendas; también resulta llamativo que el mismo partido del Gobierno presentara enmiendas en el segundo período.

No hay duda de que la educación, especialmente en lo concerniente a la enseñanza privada y a la formación religiosa, era un tema absolutamente prioritario para los gobiernos de Suárez. En todos ellos, salvo en el primero, la cartera de Educación estuvo en manos del sector democratacristiano,[43] probablemente por su relación con la Iglesia católica y por lo que este tema representaba para la misma. A partir de ello nos resulta más fácil detectar las coincidencias entre los planteamientos de los parlamentarios de la UCD y los pronunciamientos de la Iglesia y de la Federación Española de Religiosos Educadores (FERE en adelante).[44]

En relación al contenido y estructura formal de la Ley, hay que decir que consta de treinta y nueve artículos divididos en cuatro Títulos. El primero, el único nombrado solamente con su ordinal, abarca más de la mitad de los artículos, veintiuno, y comienza con una serie de principios para pasar luego a definir y precisar los principales elementos del sistema educativo (centros docentes, profesorado, asociaciones de padres, competencias de la Administración, corporaciones locales y centros experimentales). El segundo, «De los centros públicos», consta de diez artículos sobre su sentido y organización. El tercero, «De los centros privados», sólo tiene tres artículos para indicar el derecho a su promoción y las atribuciones de sus promotores, pero su contenido es clave en la Ley. Finalmente, el cuarto, «De los alumnos. Derechos y deberes», dedica cinco artículos a precisar los mismos. Al articulado se añaden siete Disposiciones: una Adicional, dos Finales y cuatro Transitorias.

Entre los temas en los que se dieron mayores discrepancias estuvieron: (a) el derecho del promotor del centro a imponer un ideario que pronto se

[42] El 23 de junio de 1978 se publica en el Boletín Oficial de las Cortes, número 116, el texto del Proyecto de Ley y se abría un plazo de quince días hábiles para la presentación de enmiendas, y el 1 de junio de 1979 se abría un segundo plazo para presentar enmiendas. Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial de las Cortes*, 1979, 48-I.

[43] Véase la nota 3.

[44] Véase el ya mencionado documento de la Comisión Episcopal de Enseñanza, «Los derechos fundamentales en la educación», *Ecclesia*, 1893 (1978): 9-10. Asimismo, la FERE no dejaba de insistir en ello en la sección «Criterios» de su revista *Educadores*.

cuestionó por su posible relación con una educación dogmática, considerándose un impedimento para la libertad de cátedra del profesorado; (b) la participación de los padres y del profesorado en los centros sostenidos con fondos públicos; (c) la financiación de la enseñanza privada que la derecha veía imprescindible para garantizar a todas las familias la libertad de elección de centro y, por lo tanto, una educación acorde con sus creencias; y (d) la capacidad de las Comunidades Autónomas de modificar normas contenidas en una ley orgánica.

La izquierda recelaba de una financiación que se quería hacer a través de los padres. No dejaba de considerarla como una forma de financiar la libertad de empresa y una flagrante injusticia, pues existía demasiado déficit de centros y puestos escolares y también demasiada precariedad de medios en muchos centros públicos como para destinar, de una financiación ya insuficiente, dinero a centros bien dotados y a los que acudían escolares de clase media y alta.

En resumen, para la oposición, la UCD ofrecía a los centros privados —fundamentalmente a la Iglesia— la satisfacción de todas sus aspiraciones y a los nacionalistas catalanes y vascos la posibilidad de dirigir con la máxima libertad la enseñanza en sus respectivos territorios. Y lo hacía nada menos que a través de una ley orgánica que venía a confirmar sus dudas y temores en relación con el desarrollo del artículo 27. De hecho, como el mismo ministro reconocería años más tarde, cuando abandonó el ministerio estaban «impresos los talones de cheques escolares que pensábamos ensayar ya en la provincia de Logroño» con la idea, como es obvio, de ir extendiendo a todo el país este sistema de financiación de la enseñanza.[45]

La tramitación del Proyecto de Ley demostró que la labor del Senado, cuando el gobierno tiene mayoría en él, está supeditada a su voluntad. En este caso, decidió que no se introdujeran cambios al texto remitido desde el Congreso y, en consecuencia, todo su trabajo resultó poco menos que inútil.

Una última consideración vendría a subrayar el riesgo que implica negarse por completo a dialogar con la oposición. Quienes vieron rechazados sus planteamientos fundamentales recurrieron al Tribunal Constitucional. En este caso, la sentencia anuló aspectos importantes de la Ley, como más adelante se verá. Por otra parte, vinieron a sumarse las divisiones internas

[45] Otero Novas, *Lo que yo viví*, 253.

de la UCD, la dimisión de Suárez, la convocatoria precipitada de nuevas elecciones ante las dificultades que encontraba el nuevo presidente del gobierno, Calvo Sotelo, para gobernar y la abrumadora victoria del PSOE en las elecciones de 1982. Por lo tanto, la Ley quedó sin capacidad para incidir en el sistema educativo. También se cumpliría la segunda amenaza de quienes eran durante la tramitación minoría y posteriormente fueron mayoría: el Estatuto de Centros Docentes sería sustituida por una nueva ley, la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE). En definitiva, una historia que podría aleccionar a los políticos a fin de que aprendan que muchas veces se manda más dialogando que imponiendo. Pero veamos seguidamente el desarrollo de los debates parlamentarios.

EL DEBATE PARLAMENTARIO DEL PROYECTO DE LEY

Además de las largas sesiones en comisión, el Proyecto fue objeto de fuertes debates en el pleno del Congreso, donde los diferentes grupos pudieron explicar las razones para apoyar o rechazar el Proyecto y su articulado.

En el Congreso se presentaron dos enmiendas a la totalidad por parte del Grupo Socialista y del Grupo Socialistas de Cataluña, respectivamente. Ambas fueron rechazadas. Y, en el primer plazo, 131 enmiendas parciales que se elevarían hasta 238 en el segundo. En el Senado se presentó por parte del Grupo Socialista una enmienda de veto al dictamen de la Comisión y 46 parciales. Todas fueron rechazadas pues, como ya se ha dicho, el texto aprobado por el Congreso no sufrió ninguna modificación. El *Diario de Sesiones* recogió en 467 páginas de apretada letra los argumentos a favor y en contra de los diputados y en 195 páginas los de los senadores.

En líneas generales, la defensa del Proyecto demostró que con él se pretendía llevar la libertad de enseñanza y su financiación a su máximo nivel posible; por el contrario, quienes rechazaban el Proyecto insistieron en que al legislar así se cercenaban la libertad de cátedra del profesorado y la participación de los miembros de la comunidad educativa, y se privaba de recursos económicos a una enseñanza pública que los necesitaba para cubrir la escolarización adecuada de toda la población mientras que, en lugar de ello, se pretendía financiar los objetivos ideológicos de unos empresarios y la educación elitista que algunas familias querían dar a sus hijos; y, finalmente, que se permitía a las Comunidades Autónomas situar la legislación de rango inferior, la propia, sobre una ley orgánica.

Así, el ministro Otero Novas, en su intervención al comienzo de la sesión plenaria del debate a las enmiendas, insistió en el valor del pluralismo entre los centros docentes frente a la imposición de centros con pluralismo interno; en que la libertad no va contra la igualdad básica sino contra el igualitarismo totalitario; en que financiar la enseñanza privada para hacer real la libertad de enseñanza no implicaba renunciar a la adecuada escolarización de todos; en que se garantizaba la participación de profesorado, padres y alumnos; y en que la descentralización suponía la capacidad legislativa en educación de las Comunidades que así lo tuvieran recogido en su Estatuto de Autonomía.[46]

Por su parte, en la defensa de la enmienda a la totalidad, el diputado del PSOE Manuel Gracia Navarro lamentó que, en lugar de haberse optado por desarrollar todo el artículo 27 salvo el punto diez, se hubiera presentado una ley parcial, centrada en la libertad de creación de centros docentes y en limitar la participación al control de su financiación; que no se prestase atención al carácter de servicio público de la educación y a los requisitos que debían cumplir los centros privados para ser financiados (art. 27.9), ni a la programación general que corresponde realizar a los poderes públicos (art. 27.5); que se diera prioridad a la financiación de la enseñanza privada en lugar de buscar la forma de disminuir la desigualdad que había entre los centros privados y los públicos y de mejorar una escolarización con déficit de plazas y con centros mal dotados; finalmente declaró roto el pacto escolar y anunció, de no modificarse la Ley, la presentación de un recurso ante el Tribunal Constitucional.[47] La diputada del PCE Eulalia Vintró[48] apoyó el rechazo al Proyecto de Ley coincidiendo en los mismos motivos, si bien insistió más en la falta de democracia interna en los centros privados.

Los artículos que en el Pleno fueron objeto de más profundo debate fueron el quinto, séptimo, dieciocho y treinta y cuatro, así como la Disposición Adicional Tercera.

El artículo quinto,[49] desarrolla el derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral acorde con sus creencias y la finan-

[46] Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones,* 69 (1980): 4596-4599.

[47] Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones,* 69 (1980): 4599 y ss.

[48] Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones,* 69 (1980): 4624 y ss.

[49] «Uno. Los padres y tutores tienen el derecho a elegir el tipo de educación que deseen para sus hijos o pupilos y a que éstos reciban, dentro del sistema educativo, la educación y la enseñanza conforme a

ciación de los centros que cumplan determinados requisitos, en relación con el 27.3 y 27.9 de la Constitución. De ese modo pretendía cumplir con la libertad de elección de centros, y hacerlo con la financiación por parte de los poderes públicos de la educación obligatoria que se diese en los centros elegidos. Las enmiendas que presentaron el PSOE y el PCE fueron coincidentes y trataban de que no se vinculase tan directamente la libertad de elegir la educación religiosa y moral con la libertad de elección de centros. En el debate, intervinieron a favor la enmienda Luis Gómez Llorente por parte del PSOE y Jordi Solé Tura por el PCE; en contra de la enmienda intervino José Luis Álvarez Álvarez por parte de la UCD.[50] Los enmendantes, sin oponerse a una financiación de la enseñanza privada, que estimaban debería hacerse de forma mucho más matizada, controlada y sin anteponerla a las necesidades de la escuela pública, argumentaron que no se podían destinar fondos públicos para favorecer los intereses económicos e ideológicos de la enseñanza privada en detrimento de la atención de las necesidades de escolarización adecuada de toda la población. En contra de la enmienda, por parte de José Luis Álvarez se dijo que lo que pretendía la financiación era simplemente hacer real la libertad formal de elección por los padres de la formación religiosa y moral acorde con sus convicciones. Las mociones fueron rechazadas: de los 273 votos emitidos, hubo 110 a favor, 160 en contra y 3 abstenciones.[51]

Otro de los artículos que fue objeto de claro enfrentamiento entre los grupos de izquierda y de derecha fue el quince, especialmente porque se veía en él el sometimiento de la libertad de cátedra al reglamento de régimen interior y al ideario del centro privado.[52] Presentaron enmiendas el Grupo

---

sus convicciones filosóficas y religiosas, a cuyo efecto podrán escoger el centro docente que mejor se acomode a esas convicciones.

Dos. El Estado, mediante la correspondiente Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria, garantizará la libertad fundamental de elección de centro educativo en los niveles de enseñanza que se establezcan como obligatorios y, consecuentemente, gratuitos». Proyecto de Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Docentes, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, 85 (1980); (en adelante, los textos sometidos a debate se tomarán de este mismo Boletín).

[50] Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, 70, 1980: 4674-4702.

[51] Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, 70 (1980): 4703-4829

[52] «Los profesores, dentro del respeto a la Constitución, a las leyes, al reglamento de régimen interior y, su caso, al ideario educativo propio del centro, tienen garantizada la libertad de enseñanza. El ejercicio de tal libertad deberá orientarse a promover, dentro del cumplimiento de su específica función docente, una formación integral de los alumnos, adecuada a su edad, que contribuya a educar su conciencia moral y cívica, en forma respetuosa con la libertad y dignidad personales de los mismos».

Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Comunista, defendidas por Gregorio Peces-Barba y Jordi Solé Tura respectivamente. Argumentaron ambos en favor de que un principio constitucional, como la libertad de cátedra, sólo debía de estar limitado por las leyes y no por normas como el ideario y el reglamento de régimen interior que eran simplemente decididas por el promotor de un centro privado. En contra de las enmiendas intervino Óscar Alzaga que distinguió entre la enseñanza oficial y la privada; en su opinión, al reconocer la Constitución la libertad de enseñanza está legitimando la posibilidad de promover centros con una finalidad y un sentido educativos particulares dentro del respeto a la Constitución y las leyes, y el profesor que trabaje en ellos los ha de observar. Votadas las dos enmiendas fueron rechazadas con resultados similares a las anteriores.[53]

Respecto al artículo dieciocho, párrafo uno,[54] presentaron enmiendas el Grupo Parlamentario Comunista y el Socialista, que fueron defendidas por Eulalia Vintró y Ramón Vargas-Machuca respectivamente. A ellas se opuso, en nombre del Grupo Parlamentario Centrista, José García Pérez.[55] Las enmiendas defendían que la libertad de asociación de los padres debía permitirles promover las asociaciones que considerasen oportunas y no que hubiera una sola asociación en cada centro docente; asimismo pedían que no estuviera constreñida por normas del centro su capacidad de participación. Ambas no fueron tomadas en consideración.[56]

El último artículo objeto de fuerte disenso fue el treinta y cuatro, dedicado a regular el funcionamiento de los centros privados y la participación en ellos de padres, profesores y alumnos.[57] De nuevo fueron presentadas en-

[53] En la votación de la enmienda socialista hubo 282 votos: a favor, 120; en contra, 161, y una abstención. En la enmienda de la comunista, 284 votos: a favor, 120; en contra, 163 y una abstención. Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, 70 (1980): 4829.

[54] «En cada centro docente existirá una asociación de padres de alumnos de la que podrán formar parte todos los padres o tutores de los escolares matriculados en aquél a través de la que ejercerán su participación en los órganos colegiados del mismo. Reglamentariamente se determinará la forma de constatar la representación de la asociación en los órganos colegiados del centro».

[55] Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, 73 (1980): 4846-4859.

[56] En la votación de la enmienda del Grupo Parlamentario Socialista hubo 264 votos: 116 a favor, 146 en contra y dos abstenciones; en la del Comunista, 266 votos: 118 a favor; 147 en contra y una abstención. Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones, 73 (1980): 4858-4859.

[57] «Uno. Se reconoce a los titulares de los centros privados el derecho a establecer un ideario educativo propio dentro del respeto a los principios y declaraciones de la Constitución. Asimismo podrán contratar el personal del centro y ejercitar los derechos y deberes dimanantes de esas relaciones contractuales con el personal, asumir la gestión económica del centro y la responsabilidad del funcionamiento del

miendas por el Grupo Parlamentario Socialista y el Comunista y de nuevo fueron rechazadas con resultados similares.[58] Intervinieron para defender las enmiendas Manuel Gracia Navarro, Marta Mata Garriga y Jesús Fuentes Lázaro por el PSOE y Eulalia Vintró por el PCE; y, en su rechazo, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón de la UCD e Hipólito Gómez de las Roces del Partido Aragonés Regionalista, en este caso coincidente con la UCD. Las enmiendas se dirigían a limitar la fuerza de un ideario impuesto por el patrono; a incrementar la participación en los centros sostenidos con fondos públicos por entenderse, en este punto, que no podían ser unos centros privados más; y a desenmascarar, en palabras de Eulalia Vintró, una financiación que se presenta para afrontar la libertad de elección de los padres, pero que más bien supone «garantizar ideológica y económicamente la supervivencia, la potenciación y la absoluta libertad de los patronos institucionales o privados».[59]

Finalmente fue la Disposición Adicional[60], que se discutió juntamente con una enmienda al artículo 20, el objeto del último gran debate de las se-

---

mismo ante la Administración, padres de alumnos, profesorado y personal no docente.

Dos. Cada centro deberá elaborar su propio estatuto o reglamento de régimen interior en el que establecerá la intervención de los profesores, de los padres de los alumnos, del personal no docente y, en su caso, de los alumnos, en el control y gestión del centro a través de los correspondientes órganos de gobierno, dejando siempre a salvo lo dispuesto en el apartado anterior».

Tres. El estatuto o reglamento de régimen interior de cada centro incluirá, en todo caso, los siguientes órganos de gobierno:

a) Director, con la titulación académica adecuada, y, en su caso, otros órganos unipersonales de gobierno.

b) Consejo del centro, como órgano supremo de participación, en el que estarán representados, junto con la titularidad y los órganos unipersonales de gobierno, los profesores, los padres de los alumnos, el personal no docente y, en su caso, los alumnos.

c) Claustro de profesores, integrado por la totalidad de los profesores del centro, con la función de participar en la acción educativa y evaluadora del mismo.

d) En los centros o niveles sostenidos con fondos estatales o de otras entidades públicas, una Junta Económica en la que estarán representados, además de la titularidad del centro, los profesores, los padres de los alumnos y, en su caso, los alumnos, con la misión de intervenir en el control y supervisar la gestión económica del centro.

Cuatro. Los padres y profesores en el Consejo del centro y en la Junta Económica tendrán el mismo número de representantes y supondrán en conjunto, al menos, la mitad de sus miembros».

[58] Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones*, 74 (1980): 4953-4982.

[59] Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones,* 74 (1980): 4972.

[60] «Uno. Lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía, dentro del respeto a la Constitución y a las Leyes Orgánicas, entre las que se encuentra la presente, que desarrollen el artículo veintisiete de la Constitución.

Dos. En todo caso, y por su propia naturaleza, corresponde al Estado:

a) La ordenación general del sistema educativo.

b) La fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español.

siones plenarias. En ella intervinieron Gregorio Peces-Barba y Marta Mata por el Grupo Parlamentario Socialista y por Socialistas de Cataluña; por el Comunista, Jordi Solé Tura; por Coalición Democrática, Juan Luis de la Vallina; por UCD, Miguel Herrero Rodríguez de Miñón; y por la Minoría Catalana, Miguel Roca i Junyent. En opinión de los enmendantes, se estaba cometiendo un gran error al permitir que futuras disposiciones de Comunidades Autónomas se impusieran sobre una ley orgánica y se acusaba a los promotores de la Ley de hacerlo para conseguir el apoyo de los nacionalistas. Sin embargo, no triunfaron las enmiendas y la propuesta de la comisión salió aprobada por 182 votos a favor, 123 en contra y 13 abstenciones.

El Pleno del Congreso sometió el proyecto de Ley sobre Centros Escolares a votación nominal y pública[61] y quedó aprobada por 187 votos a favor y 127 votos en contra de los 314 emitidos. Como se ha dicho, el Proyecto no sufrió modificaciones en el Senado y fue promulgado como Ley con fecha de 19 de junio de 1980.

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 13 DE FEBRERO DE 1981

El 14 de octubre 64 senadores socialistas presentaron un recurso ante el Tribunal Constitucional. Alegaron cinco motivos: el primero, por considerar que eran inconstitucionales los artículos 15, 18 y 34 ya que no señalaban límites al alcance del derecho de los propietarios de centros privados a establecer un ideario, por lo que éste podía invadir la esfera de la libertad ideológica de los profesores, los padres y los alumnos; el segundo, porque entendían que el artículo 34, párrafos 2 y 3 b) y d), vulneraba el derecho de profesores, padres y alumnos a intervenir en el control de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y lo limitaba, en el artículo 34.3 d), a la participación en una Junta Económica; el tercero, porque el artículo

c) La alta inspección y demás facultades que conforme al artículo ciento cuarenta y nueve, uno, treinta de la Constitución le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

Tres. Los artículos veintiuno; veinticuatro, apartados dos y tres; veinticinco, tres y cuatro; veintiséis; veintisiete; veintiocho, uno y dos; veintinueve; treinta; treinta y uno, y treinta y siete de esta Ley, sin perjuicio de su carácter general, podrán ser modificados o sustituidos por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus facultades y competencias determinadas por sus respectivos Estatutos de Autonomía».

[61] Se hizo así a petición del Grupo Centrista y se sospecha que con ello se pretendió evitar que miembros de este Grupo no votasen a favor.

18.1 establecía condiciones y limitaciones al derecho de asociación de los padres; el cuarto, porque la Disposición adicional tercera permitía que leyes de Comunidades Autónomas modificasen o derogasen lo establecido en esta Ley Orgánica; y el quinto, porque algunos de los artículos recurridos debían ser objeto de legislación ordinaria y otros invadían competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas.[62]

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 13 de febrero de 1981, estimó parcialmente el recurso y declaró inconstitucionales el artículo 34 en sus apartados 2 y 3 b) y d), el 18.1, y la Disposición adicional tercera.

La sentencia se publicó el 24 de febrero de 1981 pero ya la UCD carecía de capacidad para llevar adelante una ley que había sido desautorizada en algunos de sus planteamientos fundamentales. A ello se añadían las circunstancias políticas. El día anterior a la publicación de la Ley, se produjo el asalto al Congreso por el coronel Tejero cuando se estaba llevando a cabo la votación para nombrar presidente del gobierno a Leopoldo Calvo Sotelo tras la dimisión de Adolfo Suárez. En su gobierno hubo dos ministros de Educación, Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona y Federico Mayor Zaragoza. La UCD estaba en plena descomposición; prueba de ello es que año y medio después se convocaban elecciones generales y en ellas solo obtuvo 11 diputados,[63] frente a los 202 diputados del PSOE, partido que se había opuesto a la LOECE y que había anunciado su propósito de derogarla cuando llegase al gobierno.

La Sentencia del Tribunal Constitucional no sólo falló el recurso, sino que estableció una precisa doctrina que, además de servir para fundamentarla, ayuda a interpretar mejor el artículo 27, su extensión y sus límites. Así, en relación con el ideario, reconoce que la capacidad del promotor para dotar a un centro del mismo viene implícita en la libertad de creación de centros docentes, vinculada a la libertad de enseñanza y reconocida explícitamente en el artículo 13, párrafos 3 y 4, del Pacto Internacional de Dere-

[62] Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981. BOE, 47 (24.02.1981), Suplemento: 17: 16-47.

[63] Se suele atribuir la escasa duración de la presidencia de Calvo Sotelo a que la UCD se estaba desangrando pues muchos de sus miembros se estaban pasando a Alianza Popular, al Centro Democrático y Social fundado por Suárez o al PSOE. En estas circunstancias la UCD sólo obtuvo el 6.47% de los votos a los que correspondieron 11 diputados de los 350 del Congreso, es decir, el 3.14%: Elecciones Generales de 28 de octubre de 1982. Distribución de votos y escaños en el Congreso: http://www.congreso.es/consti/elecciones/generales/resultados.jsp?fecha=28/10/1982 (consultado el 30 de mayo de 2015).

chos Económicos, Sociales y Culturales.[64] La misma sentencia indica que el ideario ha de respetar los valores constitucionales (libertad, igualdad, justicia, pluralismo, unidad de España, etc.) y los precisados en el 27.2 («el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales»), pero señalando «que no cumplen una función meramente limitativa, sino de inspiración positiva.»[65]

En relación con la posible colisión del ideario con la libertad de cátedra del profesorado, la Sentencia diferencia entre los centros públicos y privados. En los públicos, considera que el docente, por la libertad de cátedra, está habilitado «para resistir cualquier mandato de dar a su enseñanza una orientación ideológica determinada».[66] Diferencia, además, entre el nivel educativo superior y los otros niveles donde gradualmente dicha libertad va descendiendo. Al referirse a los centros privados precisa que la existencia de un ideario no le obliga al profesor «ni a convertirse en apologista del mismo, ni a transformar su enseñanza en propaganda o adoctrinamiento, ni a subordinar a ese ideario las exigencias que el rigor científico impone a su labor.» Ahora bien, la libertad del profesor es «libertad en el puesto docente que ocupa, es decir, en un determinado centro y ha de ser compatible, por tanto, con la libertad del centro, del que forma parte el ideario».[67]

Respecto a las limitaciones que idearios o reglamentos de régimen interno pueden suponer a la participación de los padres de alumnos en el control y gestión del centro docente, considera que «al haber elegido libremente para sus hijos un centro con un ideario determinado están obligados a no pretender que el mismo siga orientaciones o lleve a cabo actividades contradictorias con tal ideario».[68]

En cambio, después de señalar la necesidad de diferenciar entre centros simplemente privados y centros privados sostenidos con fondos públicos,

---

[64] Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:* http://www.humanium.org/es/pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales/ (consultado el 31-5-2015).

[65] Tribunal Constitucional, *Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981:* II. Fundamentos jurídicos, 6: http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/paginas/Sentencia.aspx?cod=16631 (consultado el 31-5-2015).

[66] Tribunal Constitucional, *Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981:* II. Fundamentos Jurídicos: 9.

[67] Tribunal Constitucional, *Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981:* II. Fundamentos Jurídicos: 11.

[68] Tribunal Constitucional, *Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981:* II. Fundamentos Jurídicos: 12.

en relación con la intervención de padres, profesores, personal no docente y, en su caso, alumnos en el control y gestión de los centros, señala que en estos un ideario, por sí mismo, no puede limitar su participación.[69]

En relación con la posibilidad de que la legislación de una Comunidad Autónoma prevaleciera sobre una ley orgánica, diferencia entre las competencias reservadas al Estado o a las Comunidades y las conexas, y entiende que la legislación autonómica puede complementar una legislación orgánica pero no modificarla ni derogarla.[70]

CONSIDERACIÓN FINAL

Treinta y cinco años después de la aprobación de la LOECE puede resultar muy fácil criticar lo que nos parecen defectos de la misma y de su proceso de elaboración, aunque tampoco es difícil buscar la comprensión hacia las actitudes y decisiones de quienes fueron sus protagonistas. Con todo, sin altanería, por supuesto, sí que se puede señalar lo que hubiera sido deseable hacer y no se hizo.

En este orden de cosas, algo que llama la atención es la falta de deseo o de capacidad para asumir que una ley de educación ha de ser una ley de todos y no de una parte sobre o contra la otra. Estaba claro que los planteamientos del sector democratacristiano de UCD, coincidentes con los de la Iglesia y la enseñanza privada, eran opuestos a los de la izquierda y a los de los grupos y movimientos de enseñantes que veían en el fin del franquismo la posibilidad de realizar «otra educación». No se debía, por lo tanto, haber pasado del consenso, que con tanta dificultad se había logrado en la Constitución, a un puro enfrentamiento donde todo se resolvía a través de la mecánica de los votos.

La educación es lo suficientemente importante para un país como para que los políticos dejen de hacer de ella un objeto de su política de partido y comprendan que debe ser objeto de una política de Estado en la que todos dejen los planteamientos propios y piensen en lo que es mejor para el conjunto de la población. Sólo de ese modo se evita la sucesión de leyes educativas que hemos visto en España.

---

[69] Tribunal Constitucional, *Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981:* II. Fundamentos Jurídicos: 14.

[70] Tribunal Constitucional, *Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981:* II. Fundamentos Jurídicos: 14.

La fuerza de la Iglesia y de los grupos conservadores era, y sigue siendo, demasiado fuerte como para ignorarlos. Pero la solución no puede estar en asumir completamente sus exigencias. Es cierto que, si se había establecido un sistema de subvenciones para una gran parte de los centros privados, iba a ser muy difícil retirarlas sin más. Con todo, no era cuestión de alimentar más altas expectativas cuando el país estaba en una situación de crisis económica y había necesidades de escolarización y de dignificación de centros públicos que no era de justicia posponer.

Por otra parte, la democracia necesita que la escuela sea democrática y que eduque democráticamente. La escuela del franquismo había sido lo contrario, dogmática y autoritaria. Por eso en 1980 era necesario tomar como objetivo prioritario lograr que todos los centros educativos buscasen una educación centrada en «el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Ciertamente representaba un cambio copernicano para muchos educadores e instituciones que habían funcionado cómodamente durante el franquismo. Pero no hacerlo suponía que la educación ni había cambiado suficientemente respecto a su triste pasado, ni era consciente de ello, ni se lo quería plantear. ■

Nota sobre el autor:

Diego Sevilla Merino es Doctor en Filosofía y Letras (Sección Pedagogía) por la Universidad de Málaga y profesor en la Universidad de Granada desde el curso 1982-1983. En esta universidad con el perfil de «Política y Legislación Educativas» y dentro del área Teoría e Historia de la Educación obtuvo plaza de Profesor Titular de Universidad en 1987 y de Catedrático en 2011. En la actualidad está jubilado.

Su docencia e investigación se han centrado en la política y legislación educativas, a menudo a partir de enfoques históricos o comparados. En publicaciones recientes ha estudiado las políticas educativas en relación con la exclusión social, el doctorado, la formación profesional, la infancia, el tratamiento de la educación en la legislación constitucional y la presencia de la religión en el sistema educativo.

Es miembro de la Sociedad Española de Educación Comparada y de la Sociedad Española de Historia de la Educación.

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 71-97
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.15380

¿CÓMO PIENSA UN ACADÉMICO QUE SE HACE UNA LEY Y CÓMO SE HACE UNA LEY REALMENTE? REFLEXIONES A PARTIR DE LA INTRAHISTORIA DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN (LOE) DE 2006

How does a scholar think an act is made and how is it actually done? Some reflections based on the intra-history of the Spanish Law of Education (LOE) of 2006

Alejandro Tiana Ferrer*

Fecha de recepción: 05/10/2015 • Fecha de aceptación: 12/10/2015

Resumen. El artículo plantea una pregunta que los historiadores de la educación se han hecho bastantes veces acerca de las conexiones y las posibles discrepancias que pueden identificarse entre la práctica política y su análisis académico. Una cosa es estudiar los procesos de elaboración y aprobación de las leyes educativas adoptando una mirada analítica externa y otra distinta adentrarse en la intrahistoria de dichas leyes. La primera posición concede la ventaja de la objetividad, pero impide en ocasiones conocer todas las variables que han jugado en los procesos de construcción de políticas. Con la intención de dar respuesta a dicha pregunta, el artículo pretende contrastar las imágenes e interpretaciones que subyacen en muchos trabajos académicos dedicados al análisis de políticas con la experiencia vivida por los actores de dichos procesos. El autor aprovecha su experiencia personal para reflexionar acerca de la tensión que suele existir entre la perspectiva interna y la externa en los procesos de cambio en educación. El trabajo está centrado en la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE), aportando claves para facilitar su análisis académico. Se pasa revista al proceso de preparación de la ley, a su debate, su elaboración, al proceso de su negociación y finalmente a su tramitación parlamentaria. Se exponen un conjunto de reflexiones que pueden ayudar a los lectores a combinar la mirada externa y la interna en el análisis de políticas de la educación.

Palabras clave: Política de la educación. Legislación educativa. Intrahistoria. Ley Orgánica de Educación (LOE).

* Universidad Nacional de Educación a Distancia. UNED. Facultad de Educación. Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada Juan del Rosal, 14. 28040 Madrid. España. atiana@edu.uned.es

Cómo citar este artículo: Tiana Ferrer, Alejandro. «¿Cómo piensa un académico que ese hace una ley y cómo se hace una ley realmente? Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006», *Historia y Memoria de la Educación*, 3 (2016): 71-97.

Abstract. *The article raises a question frequently addressed by historians of education about the connections and possible discrepancies between political practice and its academic analysis. A researcher may study the processes of making and passing an educational law or, alternatively, may delve into its internal history. The first position favours an objective view, but sometimes makes it difficult to know all of the variables playing a role in the policy-making process. For the purpose of addressing such questions this paper sets out to contrast the images and interpretations underlying academic work with the experience of the actors involved in such processes. The author, relying upon his personal experience in policy-making, reflects upon the tensions between internal and external perspectives that arise when analyzing processes of educational change. The article deals with the internal history of the Law of Education (LOE), providing some keys for facilitating its academic analysis. The processes of preparation, debate, drafting, negotiation and parliamentary discussion of the law are presented and commented on. A number of reflections are included with the aim of helping readers and researchers make the best mixed use of external and internal perspectives in analyzing education policy-making.*

Keywords: *Education policy. Education legislation. Internal history. Law of Education (LOE).*

INTRODUCCIÓN

Este artículo no es un texto académico al uso. Habiendo estado personalmente implicado en la elaboración, debate y aprobación de la Ley Orgánica de Educación (LOE), pretendo basarme en la experiencia adquirida a lo largo de ese proceso para reflexionar acerca de las conexiones y discrepancias existentes entre la práctica política y su análisis académico.[1] Es mi intención contrastar las imágenes y las interpretaciones que subyacen en muchos de los trabajos que se dedican a estudiar los procesos de elaboración de las leyes educativas con la experiencia vivida personalmente. Si bien el artículo se centra en un proceso singular de elaboración de una ley determinada, me propongo trascender las circunstancias concretas de este caso y reflexionar acerca de la tensión que suele existir entre la perspectiva interna y la externa en los procesos de cambio en educación. Con ese propósito, dedicaré una atención especial a la intrahistoria de la LOE, pero procurando contrapo-

[1] Este artículo puede considerarse el complemento de mi libro *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación* (Las Rozas: Wolters Kluwer, 2009) y muy especialmente de su parte quinta, titulada «Testimonio desde una cierta distancia». A él remito a los lectores para completar algunos de los aspectos aquí tratados.

nerla con la mirada del observador externo. Soy plenamente consciente de que la información procedente de los participantes (como es mi caso) en un proceso como el que aquí se aborda debe ser tratada con cautela y por lo tanto invito a los lectores a contrastarla con otros análisis y testimonios, algunos de los cuales serán citados en estas páginas.

LA COMPLEJIDAD DE LAS PRIMERAS DECISIONES

Aunque muchas veces tendamos a interpretar los procesos que conducen a la aprobación de una nueva ley educativa como la aplicación de planes racionales y de estrategias bien planificadas, lo cierto es que no siempre comienzan con una idea perfectamente clara acerca de cuáles debieran ser el resultado final y el camino a seguir para alcanzarlo. Al menos, eso es lo que sucedió en el caso de la LOE.

Cuando llegué a la Secretaría General de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia, en abril de 2004, en el equipo ministerial teníamos claro que había que dar pasos rápidos para impedir la plena aplicación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), aprobada en 2002, muchas de cuyas disposiciones debían entrar en vigor al comienzo del curso 2004-2005. Era una meta clara para todos, aunque no se hubiese planificado de antemano una estrategia concreta para alcanzarla.

Conviene recordar que la LOCE se había aprobado con una fuerte contestación, social y política, si bien la mayoría absoluta de que disponía el Partido Popular en el Congreso y el Senado le permitió sacar adelante su proyecto sin grandes dificultades ni obligación de buscar acuerdos. Al igual que sucedería con la reciente Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), apenas consiguió sumar apoyos parlamentarios, limitándose a conseguir algunas abstenciones de otros grupos políticos. Por lo tanto, se trataba de una ley contestada, cuya modificación o derogación habían planteado diversos partidos políticos de la oposición.

Debido a esa profunda discrepancia, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) había incluido en su programa para las elecciones generales de 2004 un epígrafe titulado «La educación, nuestra prioridad básica», que contenía un conjunto de propuestas que implicaban de hecho revertir muchas de las medidas previstas en la LOCE. Sobre esta ley el programa afirmaba que

> supone una verdadera contrarreforma de graves consecuencias educativas, personales y sociales pues segrega a los alumnos con dificultades, no prevé medidas eficaces y realistas de apoyo a los que tienen necesidades específicas; siembra de obstáculos la progresión escolar; conculca la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa minimizando el papel de los Consejos Escolares; recupera la religión como asignatura del currículo a todos los efectos; y, de nuevo, carece de previsiones financieras.[2]

En consecuencia, la tarea más urgente del nuevo equipo del Ministerio de Educación y Ciencia consistía en frenar el inmediato proceso de aplicación de la LOCE. En las primeras semanas, casi en los primeros días de legislatura, hubo que llevar a cabo un análisis detenido de la situación, con objeto de decidir cuál era la mejor estrategia a seguir.

Dos eran las opciones posibles de actuación que estuvimos barajando. La primera consistía en promover un decreto ley que revirtiese los aspectos más problemáticos de la LOCE. La ventaja de este procedimiento residía en su rapidez, pues bastaría con una decisión del Gobierno, sin perjuicio de que fuese posteriormente necesaria su convalidación parlamentaria. Los inconvenientes que dicha opción planteaba eran de dos tipos: jurídico, pues la técnica del decreto ley no es aplicable a las leyes orgánicas, como era el caso de una buena parte de los artículos controvertidos de la LOCE; y político, pues el Gobierno no quería recurrir a un instrumento de ese tipo, que a fin de cuentas hurtaría el debate legislativo de su espacio y procedimientos normales y deseables. La segunda opción consistía en retrasar las fechas de aplicación de la nueva ordenación académica, con objeto de ganar tiempo para revisar más a fondo la normativa legal vigente. La ventaja de este procedimiento consistía en que bastaba con cambiar el real decreto que regulaba el calendario de aplicación de la LOCE,[3] retrasando su plena aplicación al final de los cinco años establecidos en el texto legal. Su inconveniente radicaba en la urgencia de proceder a tal cambio antes de que comenzase el curso siguiente.

---

[2] PSOE, *Merecemos una España mejor. Programa electoral. Elecciones generales 2004,* pp. 163-190, referencia en p. 166, en http://www.psoe.es/source-media/000000550500/000000550997.pdf (consultado el 30 de mayo de 2015).

[3] Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (*BOE* del 28 de junio).

Aunque había poco tiempo para tomar una decisión, tuvimos que analizar cuidadosamente las opciones mencionadas, con sus respectivas implicaciones y sus condicionantes. Dado que aún no estaban totalmente constituidos los nuevos equipos del ministerio y de las secretarías correspondientes, hubo que recurrir al consejo de personas externas, generalmente compañeros de profesión y expertos cercanos, que colaboraron desinteresadamente. En pocas semanas adoptamos la decisión de elaborar un real decreto de modificación del calendario, realizamos las consultas preceptivas a la Conferencia sectorial de Educación y al Consejo Escolar del Estado, se recabó el informe del Consejo de Estado y de los diversos ministerios implicados, y finalmente se aprobó y publicó la nueva norma que venía a modificar la de 2003.[4] Todo ello, en un tiempo record de siete semanas. De ese modo, se retrasaba la aplicación de los aspectos más polémicos de la LOCE y se abría una nueva etapa de trabajo.[5]

Conviene aludir aquí a un asunto que a menudo resulta infravalorado en los estudios de política educativa y que se refiere a la constitución y el funcionamiento de los equipos responsables de concebir, desarrollar y llevar adelante las políticas adoptadas. Acabo de señalar que el proceso se inició en este caso con unos equipos incompletos, en los que faltaban algunas piezas clave y en los que aún no se había procedido a realizar determinadas sustituciones ya decididas. Los ritmos administrativos chocaron en esta primera etapa con la urgencia política y, aunque la contradicción se resolvió más que dignamente, no dejó de generar algunos problemas.

Es muy frecuente que al estudiar las leyes educativas prestemos especial atención a quienes han sido sus promotores y sus principales actores, lo que sin duda resulta imprescindible. Pero mi experiencia me dice que no podemos quedarnos en el estudio de esos niveles más visibles, pues los procesos de construcción de políticas educativas se basan en un conjunto de aportaciones personales que desbordan esa mirada tan limitada. Creo que esto es lo que sucede, al menos en los procesos actuales, en que existe

[4] Real Decreto1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (*BOE* del 28 de mayo).

[5] El resultado de este proceso fue ciertamente exitoso, puesto que incluso superó varios recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la norma. Tampoco el Consejo de Estado encontró problemas en el proyecto de real decreto que tuvo que informar preceptivamente.

una complejidad administrativa y unos instrumentos normativos bastante sofisticados que soportan la construcción de políticas. Detrás de cada decisión suele haber una serie de informes, diagnósticos, recopilación de información comparativa, o análisis de alternativas, sin los cuales la intuición o la ocurrencia primarían sobre la valoración detenida de las posibilidades existentes y la posterior toma de decisiones.

Por ese motivo, de manera paralela a la elaboración y tramitación del real decreto mencionado tuvimos que dedicar tiempo y atención a la constitución de los nuevos equipos de trabajo. Como en tantas otras facetas de la actividad política, no existen reglas fijas ni protocolos estrictos para llevar a cabo esta tarea. No sé si afortunada o desgraciadamente, la intuición, el buen sentido, la reflexión y el contraste de opiniones son los criterios que se suelen aplicar, bien es cierto que con diferentes resultados. En nuestro caso, tuvimos un especial cuidado en lograr una combinación de capacidades y competencias personales entre nuestros colaboradores: autoridad y reconocimiento profesional, conocimiento de los distintos niveles educativos, experiencia en la administración educativa, implicación directa en las tareas de enseñanza, interlocución política, sindical o asociativa, capacidad de comunicación oral y escrita, conocimiento internacional, independencia de criterio, entre otras. Además, hubo que cuidar el conjunto, integrando personas procedentes de la administración y de la docencia, de diversas comunidades autónomas, de distintas sensibilidades políticas y sindicales, de distintos cuerpos docentes y administrativos. Sin entrar en detalles, debo señalar que esta tarea exige una atención especial, puesto que resulta clave para un buen desarrollo de la actuación política. Es verdad que en los distintos países existen diferentes tradiciones en lo que se refiere al tamaño de los equipos, a su estabilidad o a su procedencia, por lo que no hay reglas universales. En nuestro caso, aplicamos los criterios habituales en nuestra administración, constituyendo equipos bien compenetrados, pero respetando escrupulosamente los derechos adquiridos y la lógica heterogeneidad de procedencias, lo que constituyó un buen recurso para conseguir análisis amplios y visiones complementarias.

Desde el punto de vista del estudioso de las políticas educativas, creo que se debe subrayar la importancia de prestar la debida atención a la composición de los equipos responsables de su concepción y desarrollo. Y me parece muy recomendable llevar la mirada más allá de lo evidente, esto es, de quiénes son los principales actores y responsables de dichas políticas.

El estudio de las sinergias y de las contradicciones dentro de los equipos explica algunas fortalezas o debilidades de las políticas adoptadas. El caso de la reforma de la formación inicial del profesorado, en la que confluían visiones no siempre coincidentes entre el mundo universitario y el educativo, es seguramente uno de los que mejor evidencian la cercanía o la distancia que existió en distintos momentos entre los equipos responsables de ambos sectores.

LA IDENTIFICACIÓN DE LA META Y LA ESTRATEGIA A SEGUIR

Una vez despejadas las urgencias planteadas por la aplicación de la LOCE, comenzamos el proceso que conduciría finalmente a la promulgación de la LOE en 2006. En una primera fase, los esfuerzos estuvieron encaminados a identificar con claridad cuáles eran la meta final que pretendíamos alcanzar y la estrategia más adecuada que debíamos seguir.

Dos eran las opciones que se nos planteaban. La primera consistía en retocar los aspectos más polémicos de la LOCE, para lo que bastaría con promover una ley de alcance limitado, que modificase esta y recuperase algunas de las disposiciones que se habían derogado de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) de 1985 y de otras leyes de la etapa de gobierno socialista. La segunda aspiraba a promover una ley general de ordenación educativa, que revisase no solo la LOCE sino también una gran cantidad de artículos que permanecían vigentes de leyes anteriores. Si el recurso a una ley parcial tenía la ventaja indudable de su sencillez, elaborar una ley de carácter general tenía grandes ventajas con vistas a conseguir una mayor coherencia y simplificación de la normativa existente. Los estudios que llevamos rápidamente a cabo de la situación normativa del sistema educativo español pusieron de relieve que la derogación incompleta que se había hecho con el paso de los años de la Ley General de Educación (LGE) de 1970, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990, la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG) de 1995, así como de todos los decretos y órdenes dictados para sus desarrollos respectivos, complicaba considerablemente el panorama normativo aplicable a la educación. Por lo tanto, derogarlas todas ellas sería un objetivo adicional, lo que implicaba integrar sus disposiciones residuales en la nueva ley o eliminarlas, según los casos.

La voluntad de racionalidad normativa nos aconsejaba elaborar una ley general, que reuniese la legislación dispersa, la simplificase y la adaptase al nuevo marco competencial establecido por la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía. Y desde el punto de vista de la ordenación educativa, ofrecía además la ventaja de reforzar la coherencia del sistema. Sin duda, era la opción que preferíamos. Pero a esas ventajas, a nuestro juicio poderosas, se oponía el serio inconveniente de la dificultad política que dicha opción entrañaba. Al no contar el Gobierno con una mayoría absoluta en el Congreso ni en el Senado, estaríamos obligados a buscar acuerdos parlamentarios, a conseguir que otros grupos políticos se sumasen al proyecto y le diesen su voto favorable. Salvo en el caso de la LOPEG, una ley de menor alcance que la ahora propuesta, todas las leyes antes mencionadas habían sido aprobadas por gobiernos con mayorías parlamentarias absolutas. Aunque eso no les había impedido sumar apoyos importantes (como fue por ejemplo el caso de la LOGSE), el acuerdo parlamentario no había sido un requisito ineludible, como sucedía ahora. Además, al haberse pospuesto la aplicación de la LOCE hasta 2007, ese era el plazo límite para aprobar una nueva ley que sustituyese a la anterior, so riesgo de tirar por la borda todo el esfuerzo realizado. Esa circunstancia fue objeto de un análisis cuidadoso, tanto en el ministerio como en la Presidencia del Gobierno. Nuestra propuesta de elaborar una ley general de educación fue sometida a un escrutinio riguroso, contrastada con la correlación de fuerzas existente en el Parlamento, valorada desde el punto de vista técnico y político y finalmente adoptada. El proceso fue intenso y exigente, pero al final del mismo quedó clara la meta a lograr. Teníamos un plazo de dos años para elaborar, negociar y aprobar una ley general de educación.

Viviendo este proceso desde el interior, resulta muy interesante comprobar cómo se desarrolla cada uno de los pasos que llevan a identificar la meta a conseguir. Especialmente valioso resulta comprobar el peso de los factores no estrictamente educativos, sobre todo los de naturaleza política, en la toma de decisiones. No puede decirse que los elementos educativos de la decisión no se tomasen en consideración, pero puede sorprender el análisis desapasionado que se llevó a cabo de las circunstancias políticas concretas, que podían condicionar muy notablemente el resultado. Y por otra parte, también llama la atención la importancia que tiene la existencia de un grupo impulsor cohesionado y bien preparado, como era el caso, a la hora de vencer determinadas resistencias internas que se plantean por desconocimiento o desconfianza en el proyecto.

Una vez identificada la meta, hay que prestar atención al diseño de una estrategia que permita alcanzarla. En el caso de la LOE, el propio programa electoral del PSOE de 2004 y la convicción del equipo ministerial apuntaban claramente a que la clave consistía en crear complicidades para sumar apoyos al proyecto. Para ello, lo primero debía ser propiciar un proceso de diálogo, cuya carencia se había destacado como un punto negativo en la elaboración de la LOCE. Así, el programa electoral decía expresamente:

> Basándonos en la colaboración mutua, la lealtad institucional y la corresponsabilidad, propiciaremos un diálogo con todos, en primer lugar con las Comunidades Autónomas, con Ayuntamientos, Comunidad Educativa, CRUE, agentes sociales, organizaciones educativas y escolares, científicas y de comunicación para lograr un consenso básico sobre los cambios necesarios para lograr los objetivos comunes.[6]

Esas palabras trazaban el camino a seguir, aunque todavía estábamos obligados a diseñar el proceso concreto que deberíamos desarrollar. Y esa convicción en el poder del diálogo presidió nuestros esfuerzos de la etapa siguiente.

EL DIALOGO COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS

Con el propósito de llevar a cabo la estrategia así definida, decidimos abrir un proceso de debate con carácter previo a la elaboración del proyecto de la nueva ley. Conviene recordar que esta práctica política contaba con una larga tradición en España, iniciada más de treinta años antes, en un contexto muy diferente, con la publicación del *Libro Blanco* previo a la Ley General de Educación.[7] Acerca de aquella iniciativa Manuel de Puelles ha afirmado que «la verdad es que nunca en la Administración española se había abordado una reforma desde presupuestos técnicos tan rigurosos».[8] Tras esa primera experiencia, se llevaron a cabo otros procesos similares de

[6] PSOE, *Merecemos una España mejor*, 167.

[7] MEC, *La educación en España. Bases para una política educativa* (Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica, 1969).

[8] Manuel de Puelles, «Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970», *Revista de Educación*, n.º extraordinario (1992): 19.

debate en el proceso de elaboración de la LOGSE y de la LOPEG, aunque no fuese el caso de la LOCE. Queríamos que la elaboración y discusión de la que finalmente sería la LOE continuase esa tradición, que considerábamos profundamente democrática y participativa y que he tenido ocasión de analizar con mayor detalle en otro lugar.[9]

Para propiciar un debate constructivo y fructífero, comenzamos por elaborar un documento que permitiese centrar la discusión en los puntos a nuestro juicio críticos de la ordenación del sistema educativo español y que requerían una transformación urgente. Es así como surgió la publicación *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate,* que fue ampliamente distribuida y también incluida en la página web *debateeducativo.mec.es*, creada específicamente con el objetivo de sustentar el posterior proceso de debate.[10] El documento no pretendía ser un informe académico, sino una guía para la reflexión y la consulta previas a la toma de decisiones. Con ese propósito, se organizaba en siete bloques, con un total de catorce capítulos, en los que se abordaban asuntos tales como las características de las diversas etapas educativas, las competencias y saberes necesarios para los ciudadanos del siglo XXI, los valores que deben cultivarse en la escuela y el sentido de la formación ciudadana, el desarrollo de la profesión docente, la elección de centro y su pluralidad, y la organización y autonomía de los centros docentes. Cada uno de los capítulos incluía un diagnóstico de la situación, continuaba con un conjunto de propuestas concretas y finalizaba con una serie de preguntas pensadas para promover el debate.

Vale la pena destacar que, como se ha indicado, no se trataba de una estrategia estrictamente novedosa, puesto que había sido aplicada en varias ocasiones desde el año 1969. Pero sí que respondía a una voluntad de búsqueda de complicidades y de acuerdos que permitiesen elaborar y aprobar una ley con garantías de aceptación y con los apoyos suficientes. A fin de cuentas, las circunstancias políticas obligaban a ello. Y por otra parte, queríamos marcar claramente las diferencias con el proceso de ela-

[9] Alejandro Tiana, «El recurso al debate público en los procesos de reforma educativa: Análisis de la experiencia española (1969-2012)», *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 3 (1), (2013): 19-41 (consultado el 30 de mayo de 2015), doi: 10.4471 /remie.201 3.02.

[10] MEC, *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*, (Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 2004). Continúa estando accesible (a 30 de mayo de 2015) en http://debateeducativo.mec.es/pdf/libro_educacion.pdf

boración de la LOCE, que había despreciado el diálogo como instrumento de construcción de la política educativa. Eso había dicho con claridad meridiana la ministra Pilar del Castillo durante el proceso de aprobación de la LOCE:

> 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 […] el tiempo de debate ha de ser el suficiente para hacer las cosas con rigor pero el tiempo no es el objetivo fundamental de una reforma, el objetivo es hacerla (…) El diálogo no se puede confundir con una tertulia de café o de amigos que no tiene más objetivos que hablar y hablar un día y otro día. El diálogo tiene una finalidad, si esa finalidad no se comparte se fracasa. Si el objetivo es hacer una reforma del sistema educativo y hay quien no tiene esa intención y lo que quiere es poner pequeños parches o hacer las cosas en una dirección diametralmente opuesta a la de uno, el diálogo se inicia pero se frustra.[11]

Ante declaraciones de este tenor, la estrategia política basada en el diálogo pretendía poner en evidencia a quienes habían prescindido del mismo en la elaboración de la LOCE. Se quería demostrar que era posible construir políticas de un modo diferente. Creíamos además en ese momento que la insistencia en este tipo de prácticas marcaría una dirección que resultaría difícilmente reversible aunque, a la vista de la frustrante experiencia de debate previo a la LOMCE, está claro que nos equivocamos. Esto me hace pensar nuevamente en la fuerza tan considerable que tienen las circunstancias políticas y las tradiciones partidarias en los procesos de construcción de políticas de la educación, más allá del peso que solemos atribuir al peso de la racionalidad.

El proceso de debate ha sido ampliamente expuesto en otro lugar, por lo que no me extenderé en esta ocasión en su presentación.[12] Tan solo recordaré que el documento *Una educación de calidad para todos y entre todos* fue pre-

[11] Entrevista a Pilar del Castillo, *Boletín del Ilustre Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias*, 137 (septiembre 2002): 3-7.

[12] Alejandro Tiana, «A la búsqueda del consenso en educación: la experiencia de la LOE», *Revista de Educación*, 344 (2007): 83-100.

sentado formalmente por la ministra de Educación y Ciencia, María Jesús San Segundo, en el mismo día a la Conferencia sectorial de Educación y al Consejo Escolar del Estado, lo que implicaba hacerlo público a los gobiernos autonómicos, por una parte, y a las organizaciones educativas y sociales, por otra. Ese acto representó la apertura del proceso de debate, que se desarrolló en un triple plano: con las comunidades autónomas, fundamentalmente a través de la Comisión General de la Conferencia sectorial de Educación, en la que participan los viceconsejeros autonómicos; con los representantes sociales, a través del Consejo Escolar del Estado y sus comisiones y de los Consejos Escolares autonómicos; y con la comunidad educativa, a través de reuniones, actos públicos, emisión de informes y participación en el portal abierto al efecto. Los números dan una idea de la amplitud del debate. En los seis meses que duró el proceso se recibieron 304 documentos de organizaciones, asociaciones y grupos diversos, que daban respuesta a las cuestiones planteadas y que fueron hechos públicos, de modo que cualquier persona pudiese consultar las opiniones manifestadas por unos y otros,[13] llegaron otros 46.000 documentos más breves, en forma de cartas, faxes o mensajes de correo electrónico, se registraron más de 21.000 aportaciones en los seis foros abiertos en Internet y se celebró un elevado número de actos públicos.

Reflexionando nuevamente sobre las características de este proceso de debate, orientado a alcanzar algunos acuerdos, me reafirmo en dos observaciones relativas al proceso seguido que me parecen claves y ya he tenido ocasión de analizar.[14] La primera tiene que ver con el grado de reserva de los debates mantenidos o, dicho a la inversa, con el grado de exposición mediática de las conversaciones. Así, mientras que el debate mantenido en la Comisión General de Educación tuvo un carácter reservado, el registrado en el Consejo Escolar del Estado adquirió una amplia repercusión mediática. Como he tenido ocasión de explicar, 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, con el efecto añadido de que algunos temas encontraron una gran resonancia mediática, a

[13] Dicho sea de paso, exactamente lo contrario ocurrió con el falso debate previo a la aprobación de la LOMCE, donde resultó imposible conocer las contestaciones de las personas y organizaciones que respondieron a las propuestas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

[14] Alejandro Tiana, «A la búsqueda del consenso en educación».

costa de otros que pasaron más desapercibidos. La segunda diferencia tiene que ver con el proceso de adopción de acuerdos. Mientras que el Consejo recurrió sistemáticamente a las votaciones, pese a que no se trataba de aprobar un dictamen preceptivo, la Comisión General de Educación no resolvió ningún asunto por votación, limitándose a tomar nota de los acuerdos alcanzados y las discrepancias manifestadas, sin pretender formular una propuesta mayoritaria cuando había división de opiniones. En consecuencia, en el Consejo se produjeron mayores enfrentamientos ideológicos que en la Comisión General de Educación, además de que fuesen amplificados por los medios de comunicación. El resultado fue que en el Consejo se formaron bandos de ganadores y perdedores, mientras que en la Comisión General se pudieron buscar puntos de acuerdo de manera más libre y dedicando todo el tiempo necesario a avanzar en cada asunto, sin presiones externas.

Entiéndase bien que no estoy argumentando con esto a favor de la falta de transparencia, sino de la necesidad de asegurar las condiciones de un debate libre, en el que se puedan explorar los límites de las posiciones respectivas y por tanto de los posibles acercamientos en aras de un acuerdo. No creo que deba interpretarse la exposición a los medios como un procedimiento más democrático y abierto, sino como uno que introduce criterios externos al propio proceso de negociación, como son los usos de la comunicación pública, los intereses e ideología de los propios medios, el diferente grado de preparación de los comunicadores y los juegos de influencia que se dirimen en esa transmisión. En suma, quiero insistir en que no estamos solo ante una cuestión de apertura y transparencia en el debate, sino de cuidar de que no se tergiversen las reglas de cualquier negociación que pretende alcanzar acuerdos y de evitar quedarse solamente en enfatizar las diferencias para vencer al contrario.

Una demostración adicional del impacto negativo de la publicidad mediática de los procesos de negociación tiene que ver con el intento que se produjo de lograr un acuerdo social en torno al proyecto de ley, promovido por 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), y en el que actuaron como mediadores, a petición de sus promotores, Manuel de Puelles y Agustín Dosil, miembros ambos del Consejo Escolar del Estado,

con posiciones ideológicas diferentes y una merecida reputación de personas dialogantes. Con el propósito de alcanzar un acuerdo básico, al que luego se sumaran otras organizaciones, mantuvieron reuniones de carácter reservado en las que fueron discutiendo y acordando un texto conjunto, bien es cierto que no sin dificultades. 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. Tal intención 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. 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. Creo que la experiencia es muy reveladora y vale la pena reflexionar sobre ella.

Antes de pasar a otro asunto, debo señalar que uno de los puntos débiles del debate mantenido consistió en la limitada participación en el mismo del conjunto de la comunidad educativa. Si bien, como he señalado, sus representantes y las principales organizaciones participaron activamente en el debate, e incluso promovieron intentos de pacto y acuerdo bien orientados, la participación de los docentes, estudiantes, familias, centros educativos y otros agentes fue mucho menor. He hablado más arriba de varios miles de comunicaciones, entradas en la web y envío de documentos, pero las cifras no son muy elevadas en comparación con las dimensiones del sistema educativo. Claude Thélot, conductor de una importante experiencia de debate sobre el futuro de la escuela llevada a cabo en Francia entre 2003 y 2004, señalaba la importancia de recoger la opinión de las personas alejadas de dicho debate, llegando a considerarla una precaución ineludible.[15] Es cierto que hubo un cierto número de centros docentes que participaron en el debate previo a la LOE, pero en número muy limitado. Cuando se habla de la necesidad de implicar al profesorado y a la comunidad escolar en los procesos de cambio educativo, esta falta de participación resulta especialmente grave. Si hasta los años noventa resultaba ciertamente complicado

[15] Claude Thélot, *Débattre pour réformer. L'exemple de l'École* (Paris: Dunod, 2005).

lograr que los centros educativos dejasen oír su voz, la reciente expansión del uso de las tecnologías de la información y la comunicación la ha facilitado mucho. Y sin embargo, esa generalización del uso de los nuevos canales de comunicación no ha incrementado la participación tanto como hubiese sido deseable.

En cualquier caso, creo que puedo concluir este apartado repitiendo lo que decía en el artículo mencionado más arriba:

> 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.[16]

EL PROCESO INICIAL DE NEGOCIACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA

El periodo de debate sirvió para ir elaborando el primer borrador de lo que acabaría siendo la nueva ley de educación. Aunque ya disponíamos de un esquema preliminar antes de finalizar 2004, la conversión de ese bosquejo inicial en un proyecto articulado se llevaría a cabo durante los primeros meses del año 2005. De acuerdo con tal cronología, resulta fácil entender que el proceso de debate público permitió contrastar las propuestas iniciales y aportó sugerencias valiosas para preparar el texto legal. Además, de manera paralela, tuvo lugar un primer proceso de negociación, en un doble plano, social y político, al que merece la pena referirse expresamente.

Antes de entrar en ese análisis, conviene señalar que la elaboración del borrador de la ley se hizo con sumo cuidado. Se analizaron con detalle las partes que debería incluir, sus elementos fundamentales, su organización y su orden de prelación, el tipo de disposiciones que tendrían que formularse y la distinción entre artículos básicos y no básicos. Las articulaciones internas de la ley y las conexiones con otras normas legales fueron objeto de especial atención, de igual modo que se cuidó el rigor jurídico del texto resultante. Pero aunque recibimos propuestas de muchas procedencias, man-

[16] Alejandro Tiana, «A la búsqueda del consenso en educación», 92.

tuvimos múltiples conversaciones, solicitamos aportaciones sobre diversos aspectos concretos y consultamos reiteradamente con nuestros asesores jurídicos, la preparación del texto legal fue tarea de un grupo reducido de componentes del equipo de la Secretaría General de Educación. La composición plural de dicho grupo, formado por personas con formación pedagógica, administrativa y jurídica, resultó fundamental para conseguir un buen resultado. Y el hecho de que el trabajo fuese responsabilidad de un grupo de esas características permitió elaborar un texto coherente, bien trabado y con sentido de unidad. En todo caso, no se debe ignorar que sobre la mesa en que mantuvimos sesiones de trabajo casi diarias teníamos informes diversos, aportaciones parciales sobre los diferentes títulos o capítulos de la ley e informes de especialistas. Todo el amplio equipo de nuestros colaboradores más cercanos se pudo sentir partícipe de un proceso en el que todos tuvieron ocasión de participar en una u otra forma.

Quiero destacar que esa combinación de un trabajo intenso en un grupo de dimensiones limitadas y una decidida apertura a una multiplicidad de aportaciones externas permitió llevar a cabo una experiencia rica, que redundó en lo que sigo creyendo que fue un buen resultado. Me atrevo incluso a decir que se trata de un buen procedimiento de trabajo para la formulación de políticas sectoriales, en este caso en el campo de la educación, por cuanto permite combinar una perspectiva amplia y poliédrica, necesaria para abarcar un ámbito completo, con la ineludible articulación y coherencia de la norma resultante. No he tenido otras experiencias similares, pero reconozco que esta marcó la pauta para los proyectos que continuamos desarrollando en los años inmediatos y me ha servido incluso de guía en etapas profesionales posteriores.

La elaboración del texto no estuvo exenta de dificultades, al tratarse de una ley general de educación. En efecto, muchos de los artículos que aún quedaban vigentes de la LOGSE, la LOPEG o la propia LOCE debían ser reformulados e integrados en la nueva ley. Ello tenía varias implicaciones, entre las que quiero destacar especialmente dos: por una parte, la formulación que se adoptase debía acomodarse al carácter de la ley y a los criterios que el Tribunal Constitucional había ido desarrollando y exigiendo para las piezas de legislación básica; por otra parte, aunque algunos preceptos de aquellas leyes estuviesen aún vigentes, su inclusión en la ley que pergeñábamos obligaba a discutirlos y aprobarlos de nuevo en su trámite parlamentario. El camino elegido planteaba dificultades de este tipo, que no podían soslayarse.

En estas circunstancias, resultaba ineludible emprender una negociación a varias bandas con carácter previo a la aprobación del proyecto de ley por parte del Gobierno. Ante todo, resultaba necesario asegurar que el texto que se preparaba pudiese contar con la aceptación de las organizaciones representativas del mundo educativo, tales como los sindicatos del profesorado, las asociaciones de padres y madres, las organizaciones de estudiantes y las organizaciones de titulares de la enseñanza privada y concertada (o al menos evitar su oposición). Con ese propósito, dentro del proceso de debate se llevaron a cabo múltiples reuniones con tales entidades, de carácter bilateral unas veces y colectivo otras. Con todas ellas mantuvimos conversaciones, exploramos su posición respecto de los aspectos más debatidos del proyecto, recibimos sus comentarios, reacciones y sugerencias, y negociamos algunas formulaciones concretas. Debo decir que la tarea no resultó sencilla, pues en ocasiones las posiciones estuvieron abiertamente enfrentadas, buscando un pronunciamiento ministerial a favor o en contra de determinadas propuestas, que podía en el extremo invalidar la búsqueda de acuerdos. En algunos casos, las negociaciones se inscribieron en marcos más amplios que los referidos estrictamente a esta ley, como fue el caso de algunas posiciones de la Federación Española de Religiosos de Enseñanza (FERE), condicionadas por la posición de la Conferencia Episcopal en contra de políticas concretas del gobierno, como pudo ser el caso de la ley relativa al matrimonio homosexual y su traducción en la Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos. Cabe mencionar que el hecho de que en ese mismo periodo de tiempo estuviese desarrollándose el intento de pacto educativo antes mencionado, que contó con la participación activa de algunas de tales organizaciones, facilitó la búsqueda de acuerdos. Y asimismo vale la pena señalar que, si bien dicho pacto se demostró finalmente inalcanzable, el documento suscrito por las organizaciones negociadoras sirvió de base para el desarrollo de algunos apartados concretos de la ley. Aunque el pacto no se hubiese logrado firmar, la voluntad de acuerdo y las formulaciones alcanzadas resultaron muy valiosas para iluminar el espacio de consenso y fueron en consecuencia tenidas en cuenta por el equipo redactor e incluso algunas de ellas incorporadas a la nueva ley.

Aunque lo haya puesto de relieve en otros lugares y circunstancias, no quiero dejar de recordar aquí que la ministra de Educación y Ciencia, María Jesús San Segundo, había dejado explícita su voluntad de búsqueda de

acuerdos en la introducción que hizo al documento *Una educación de calidad para todos y entre todos:*

> 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.[17]

En consecuencia, la voluntad de acuerdo no era una simple estrategia, por inteligente que pudiese resultar en el ambiente de controversia y conflicto en que se había aprobado la LOCE, sino fruto de una inequívoca decisión política, basada en la convicción de que solamente el consenso permitiría lograr la estabilidad tan reclamada —entonces y aún en la actualidad— por muy diversos sectores del mundo educativo.

Una muestra simbólica de la voluntad de consenso y búsqueda de acuerdos que presidió la elaboración del texto legal se encuentra en su denominación. En efecto, a la hora de revertir la LOCE, que había hecho de la calidad de la educación su bandera, hubo quien defendió que enarbolásemos otra, la de la equidad, concebida como el principio central de la nueva ley. Sin embargo, decidimos huir de ese tipo de enfrentamientos y preferimos adoptar un nombre simple y descriptivo, que pudiese ser aceptado por cualquiera y no generase rechazos o tomas de posición contrarias. Es así como surgió la propuesta de denominación de Ley Orgánica de Educación, que fue la finalmente asumida.

Siendo importante, la negociación con las organizaciones del mundo educativo no era suficiente. Ante la necesidad de contar con aliados parlamentarios para aprobar la ley en el Congreso y el Senado, decidimos negociar el borrador que íbamos construyendo con los dos grupos políticos que se mostraron más proclives al acuerdo. Se trataba de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya Verds

[17] MEC, *Una educación de calidad para todos y entre todos*, 5-6.

(IU-ICV). El hecho de que ambos formasen parte, junto con el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), del gobierno tripartito de Cataluña facilitó además el acercamiento. Por otra parte, la consejera de Educación pertenecía a ERC, motivo por el cual manteníamos contactos muy frecuentes. Así pues, el borrador que se fue elaborando en los primeros meses de 2005 fue discutiéndose paralelamente con ambos grupos políticos con representación parlamentaria.

Si bien había quien vaticinaba la dificultad de llegar a acuerdos concretos sobre la ley con estos dos grupos, especialmente en lo que se refiere a la distribución de competencias en materia de educación entre la Administración central y las comunidades autónomas, asunto complejo y no exento de tensiones,[18] la experiencia fue otra. Formamos un grupo estable de trabajo, que fue discutiendo de manera sistemática todos los aspectos de la ley y buscando acuerdos sobre todos ellos. Las discusiones fueron intensas, las negociaciones en ocasiones difíciles, especialmente con IU-ICV por la diversidad interna y territorial de sus componentes, pero la voluntad de acuerdo prevaleció sobre las discrepancias. Conviene señalar que la coincidencia en la idea de que la LOCE era una ley rechazable y que urgía revertirla facilitó el acuerdo, incluso en algunos puntos en que existían divergencias acerca de cuál fuese la mejor solución para reemplazarla. Es así como elaboramos finalmente un borrador aceptado por ERC e IU-ICV, además de contar con el beneplácito de las consejerías de Educación de las comunidades autónomas con gobierno socialista, con las que mantuvimos un contacto permanente.

Como más adelante tendré ocasión de analizar detenidamente, ese modo de proceder tuvo muchas ventajas, pero también presentó algunos inconvenientes. Entre las primeras hay que subrayar sobre todo la tranquilidad de saber que el proyecto de ley contaría con un amplio acuerdo en su trámite parlamentario, asunto que preocupaba extraordinariamente al propio ministerio y a la Presidencia del Gobierno. Aunque siempre se pudiesen volver a discutir y negociar algunos flecos determinados, teníamos la convicción de que la aprobación de la ley era factible. Entre los inconvenientes, quiero mencionar uno del que no tuvimos conciencia en un primer momento, pero que acabó teniendo cierta importancia. Se trata del hecho de que el texto

[18] Sobre este asunto puede consultarse Alejandro Tiana, «La coordinación sectorial en materia de educación en España», *Revista de Administración Sanitaria,* 3 (5), (2007): 373-389.

de la ley llegaba al Congreso muy acordado con ERC e IU-ICV, por lo que quedaba poco espacio para realizar modificaciones en el recorrido parlamentario.

Me explicaré con mayor detalle, porque esta es una reflexión relevante. En efecto, los puntos más debatidos de la ley habían sido objeto de negociación y de acuerdo previo, incluyendo en el texto la redacción de cada uno de ellos que resultaba más adecuada y admisible para todas las partes negociadoras. En algún momento sugerimos dejar pendiente algún aspecto ya acordado para introducirlo posteriormente en el debate parlamentario. Aunque debo reconocer que la negociación fue franca, no dejaba de subyacer una cierta desconfianza, sobre todo por parte de ERC e IU-ICV hacia el PSOE, de manera tal que prefirieron llegar al debate parlamentario con el texto ya cerrado. En consecuencia, el proyecto de ley que aprobó el Gobierno en julio de 2005 y remitió al Congreso para su tramitación les dejaba tranquilos, puesto que lo asumían como propio y constituía una clara demostración de la voluntad de acuerdo. Y también la publicación de una memoria económica de unos siete mil millones de euros para la aplicación de la LOE durante cinco años, la mayor de cualquiera de las leyes educativas aprobadas en España hasta el momento en que escribo estas líneas, fue resultado de las presiones de ambos grupos. En suma, estamos hablando de un grado muy importante de acuerdo, concretado en elementos tangibles. Pero, al mismo tiempo, la estrategia de acuerdos previos dejaba poco espacio para escenificar durante el trámite parlamentario el acercamiento que había tenido lugar.

Debo añadir que el hecho de que el texto estuviese acordado de manera bastante detallada no excluía la posibilidad de modificarlo durante el trámite parlamentario, como resultado de las negociaciones que pudiesen mantenerse con otros grupos políticos, si bien dichas modificaciones deberían ser acordadas por los tres grupos promotores. Aunque hubo muchas personas y grupos que creyeron imposible que tal tipo de concesiones pudiesen ser aceptadas, la realidad fue otra, como mencionaré en el apartado siguiente.

Es sabido y se ha mencionado muchas veces que la política tiene algo (o mucho) de representación escénica y el trabajo parlamentario es quizás la quintaesencia de dicha escenificación. Creo que todas las personas que hemos tenido esa experiencia coincidimos en dicha apreciación, que debe ser

tenida en cuenta cuando analizamos la práctica política y sus resultados. No quiere ello decir, entiéndase bien, que sean actos falsos, meras actuaciones, pues el fondo de los asuntos que se tratan suele ser muy relevante y los acuerdos y discrepancias son reales y claramente identificables. Me refiero a que el modo de presentar los acuerdos y las desavenencias está orientado no solo a lograr un buen resultado en las votaciones que puedan producirse, sino también a su recepción e interpretación favorable por un público externo. De ahí deriva, en mi opinión, el carácter de representación al que antes aludía.

En este caso, la tramitación parlamentaria permitió llegar a acuerdos con otros grupos políticos, algunos de los cuales mostraron como logros importantes los cambios introducidos, independientemente de su calado. Y así, por ejemplo, mientras que CiU subrayó con trazo bien visible las modificaciones que se introdujeron en la ley como efecto de su capacidad negociadora, ERC e IU-ICV no pudieron mostrar del mismo modo su destacada incidencia en el texto, sin duda mucho mayor y más relevante, al venir este ya cerrado en el borrador aprobado por el Gobierno. Y este hecho no dejó de producir algunas turbulencias en la fase de aprobación parlamentaria de la LOE.

LA NEGOCIACIÓN PARLAMENTARIA

Aunque el proyecto de ley llegó al Congreso con garantías razonables de aprobación, como ya se ha explicado, la voluntad de consenso expresamente manifestada llevó a intentar sumar a otros grupos políticos a ese acuerdo inicial. En esta fase de discusión parlamentaria, la dirección del proceso correspondió al grupo parlamentario socialista,[19] si bien el equipo ministerial continuó manteniendo una participación muy activa.

Las negociaciones se produjeron en esta fase con todos los grupos con representación parlamentaria. Las más complicadas fueron sin duda las mantenidas con el Partido Popular (PP). A lo largo de varias sesiones de trabajo analizamos conjuntamente el proyecto y tuvimos ocasión de debatir acerca de las notorias discrepancias existentes. Algunas de ellas ya habían

[19] Hay que recordar que el entonces portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, Alfredo Pérez Rubalcaba, se implicó decididamente en el proceso, lo que aportó notable fuerza política a las negociaciones mantenidas. Es necesario mencionar también el papel destacado que desempeñó en ese proceso Raimundo Benzal, ponente socialista de la ley.

sido puestas de relieve por las consejerías gobernadas por el PP, en el seno de la Comisión General de Educación, aunque ahora la discusión tuvo un carácter más político. Hay que reconocer que las conversaciones permitieron encontrar algunos puntos de acuerdo, como los relativos al porcentaje de especificación del currículo por parte de la Administración central, el carácter propedéutico del 4.º curso de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) o la posibilidad de adelantar la participación en los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) a los 15 años de edad en determinados supuestos. No obstante, al producirse en ese mismo periodo la toma en consideración por el Congreso de la reforma del Estatuto de Cataluña no fue posible continuar con las negociaciones. El enfrentamiento político fue de tal calibre que las conversaciones sobre la LOE quedaron suspendidas y el PP presentó una enmienda a la totalidad del proyecto de ley, consistente en ir enmendando cada artículo por medio de un artículo de la LOCE, lo que impedía cualquier negociación con sentido. Vale la pena señalar que hubiese resultado factible encontrar algunos puntos de confluencia entre PSOE y PP, que no violentarían además los acuerdos establecidos con ERC e IU-ICV, pero que la situación política lo hizo imposible. Dicho sea de paso, es algo parecido a lo que sucedió con el proceso de pacto promovido unos años después por el ministro Ángel Gabilondo, que también fue impedido por los intereses políticos del PP, más que por diferencias insalvables acerca de los temas abordados.

También complicada, pero con bastante más voluntad de acuerdo, fue la negociación mantenida con Convergència i Unió (CiU). En este caso había varias discrepancias acerca del reparto competencial establecido, el lugar y la regulación de la enseñanza concertada y otros asuntos menores. El debate fue intenso, pero abierto, y fue posible encontrar algunos puntos de acuerdo que quedaron recogidos en la ley. Como se ha explicado, esos acuerdos fueron la causa de algunas tensiones con ERC, aunque la incidencia de CiU en la LOE fuese mucho menor que la suya.

Merece la pena mencionar aquí también el alto grado de acuerdo encontrado con Coalición Canaria, que además había adoptado un papel mediador en los debates con los representantes autonómicos, la falta de discrepancias graves con el Partido Nacionalista Vasco (PNV), excepto en lo relativo a su rechazo a la competencia municipal en materia de educación, la falta de conflictos graves con otros partidos regionalistas y las entretenidas conversaciones con José Antonio Labordeta, de la Chunta Aragonesista.

Mantuvimos reuniones con todos los grupos parlamentarios y con los integrantes del grupo mixto, aunque algunas fueron más minuciosas que otras.

Es interesante destacar aquí la relevancia que llegaron a tener algunos asuntos generalmente aceptados como menores, pero que causaron algunas de las mayores dificultades al final de la tramitación parlamentaria de la LOE. Es llamativo que no fuesen los temas con mayor resonancia mediática, como el de la Educación para la Ciudadanía o la enseñanza de la religión católica en la escuela, los que generasen discrepancias graves. No debe entenderse que hubiese acuerdo al respecto, pero el grado de conflicto fue muy reducido. En efecto, sería después de la aprobación de la LOE cuando la polémica se centrase en esas cuestiones, fruto entre otras cosas de unas campañas bien orquestadas de desobediencia civil y de desprestigio de la ley.[20] Uno de esos asuntos menores que generó discusiones intensas por su carácter simbólico fue la propuesta de incorporación de un representante municipal en los consejos escolares de los centros concertados. Para la FERE se trataba de una cuestión inaceptable, posición que compartía CiU, mientras que para IU-ICV su inclusión estaba fuera de discusión. En el trámite parlamentario en el Senado se eliminó ese apartado, lo que conllevó el voto favorable de CiU y la abstención de IU-ICV, pero en el regreso al Congreso se incorporó de nuevo, lo que tuvo consecuencias opuestas. Como puede verse, aunque no se trataba de un asunto importante, la visualización de la victoria en este punto se vivió como una controversia relevante. El carácter simbólico del asunto pesó más que el cambio que introducía, claramente secundario.

Es interesante señalar al respecto que este tipo de desavenencias pueden llegar a provocar el riesgo de romper un proceso negociador de mucho más calado. Es una experiencia que he tenido ocasión de vivir en distintos contextos y situaciones. Y es que resulta más sencillo llevar adelante un proceso de negociación cuando se ofrecen varias opciones para resolver diversos puntos de discrepancia, con lo que se pueden realizar cesiones en algunos de ellos

[20] Véase al respecto mis trabajos: «La Enseñanza Religiosa Escolar: los planteamientos del Ministerio de Educación y Ciencia», *Bordón*, 58 (4-5), (2006): 569-582; «Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos: el sentido de una novedad», *Temas para el debate*, 149 (2007): 42-44;«Educación para la ciudadanía: una nueva propuesta para la formación cívica de los jóvenes», en *Educación, convivencia y ciudadanía en la cultura global*, coords. Javier Marrero Acosta y Javier Argos González (Las Rozas: Wolters Kluwer, 2008), 177-195; «Deshaciendo equívocos: la Educación para la Ciudadanía en el contexto europeo», *Idea La Mancha. Revista de Educación de Castilla-La Mancha*, 6 (2008): 79-84.

para mantener otros, que cuando todo el debate se centra en un solo asunto, en relación con el cual no puede haber más que ganadores y perdedores. La posibilidad de llevar a cabo procesos en los cuales todos ganen y pierdan algo contribuye en buena medida al éxito de la negociación. En realidad, más que conseguir unos acuerdos que respondan completamente a ciertas posiciones y descarten totalmente otras, el objetivo debería ser conseguir acuerdos que agraden o desagraden a todos por igual, de manera equilibrada. Y por eso los procesos globales de discusión, que abarcan varios elementos, son más aconsejables para obtener buenos resultados en la negociación.

Estoy convencido de que eso es lo que sucedió con la LOE. Pasado el tiempo he escuchado numerosas valoraciones, que suelen incluir discrepancias con tal o cual aspecto concreto del texto aprobado. Pero es difícil encontrar posiciones absolutamente a favor o en contra de la ley. En eso consistió su aceptación, que creo que fue bastante generalizada, realidad que contrasta frontalmente con la experiencia de la LOMCE, en la que hubo sectores victoriosos y otros claramente agraviados.

El 6 de abril de 2006 finalmente se aprobó la LOE en el Parlamento. La ley fue sancionada por el rey Juan Carlos I el 3 de mayo y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del día 4 de mayo. Terminaba así el proceso de reversión de la LOMCE abierto dos años antes, dentro del plazo previsto y con los resultados apetecidos.

A partir de aquí tendría lugar el proceso de desarrollo de la ley, que incluyó la publicación de los reales decretos que regulaban la educación infantil, primaria, secundaria obligatoria y bachillerato,[21] más un buen número de órdenes ministeriales. Por su parte, las comunidades autónomas fueron publicando sus normas reguladoras del currículo de las diferentes etapas y de la aplicación de la ley. Fue un proceso intenso y que llevó un tiempo considerable, pero que respondió a una planificación cuidadosa y a procesos sostenidos de negociación con las organizaciones educativas y con las comunidades autónomas. No me centro aquí en esta etapa, que desborda mis

[21] Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil (*BOE* 4 enero 2007); Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria (*BOE* 8 diciembre 2006); Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria (*BOE* 5 enero 2007); Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas (*BOE* 6 noviembre 2007).

objetivos concretos para este trabajo, pero no quiero dejar de subrayar la importancia que tuvo una buena planificación de esta fase, incluso antes de cerrar la aprobación de la ley matriz, así como de continuar manteniendo un proceso de trabajo conjunto y una negociación permanente, con el fin de evitar resistencias y llamadas a la falta de aplicación, como está sucediendo en la actualidad con la LOMCE.

UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE EL PAPEL DE LO ALEATORIO EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS

Hasta aquí he venido presentando el proceso que llevó a plantear la necesidad de elaborar una nueva ley general de educación en las circunstancias políticas que se vivían en el año 2004, el modo en que tuvo lugar su traducción en decisiones de actuación, la construcción de una estrategia basada en el diálogo y la búsqueda de consensos para la elaboración de la ley, las negociaciones mantenidas dentro y fuera del marco parlamentario y la aprobación final de la LOE. Espero que dicha presentación haya sido clarificadora y que las reflexiones que la han ido acompañando hayan resultado pertinentes e interesantes. Pero hay un asunto que desde que viví aquella experiencia no ha dejado de inquietarme y sobre el cual querría llamar la atención. Se trata del papel relevante, en ocasiones decisivo, que desempeña el azar en la construcción de políticas.

En efecto, de la descripción realizada pudiera inferirse que todo el proceso de elaboración y aprobación de la LOE siguió un itinerario guiado por la racionalidad, la planificación y el cálculo. Es cierto que, acostumbrado el grupo promotor al trabajo académico, adoptamos esos criterios como guía para nuestra actuación. Pero sin embargo, hay que reconocer que la realidad así presentada no deja de ser parcial, pues falta por mencionar el impacto de lo aleatorio, que en ocasiones obligó incluso a cambiar el curso de los acontecimientos.

Para quien tiene experiencia en la actuación política no supone ningún problema reconocer la importancia de los fenómenos aleatorios, debidos al azar, en el curso de la misma. El hecho de que una noticia se publique en la prensa o se extienda un rumor interesado puede acabar afectando a la argumentación en favor de una medida determinada o incluso puede obligar a tomar otro rumbo de acción. El hecho de que la tensión política aumente o disminuya incide directamente en el debate parlamentario de

una norma determinada, independientemente de su carácter y su grado de deseabilidad. Y así sucede con otros fenómenos que los promotores de una política determinada no controlan. En las páginas anteriores se encuentran ejemplos claros de esa realidad.

Así, por ejemplo, el hecho de que el mencionado intento de pacto social por la educación, laboriosamente trabajado, discreto y riguroso, que exploraron varias grandes organizaciones educativas, se saldara con el fracaso por una filtración interesada impidió beneficiarse de una plataforma que sin duda hubiese obligado a los grupos políticos a escuchar sus propuestas y tomarlas en consideración, al margen de que decidieran hacerlas finalmente suyas o no. Cabe pensar lo diferente que hubiese podido ser el proceso de elaboración de la LOE y su debate parlamentario si se hubiese alcanzado ese acuerdo en forma de pacto básico.

Otro tanto cabe decir acerca del impacto que tuvo la irrupción del debate territorial asociado a la discusión en torno al Estatuto de Cataluña, que como hemos visto impidió llegar a ningún acuerdo con el PP acerca de la LOE. Quizás si ese fenómeno no hubiese tenido lugar, o simplemente se hubiese planteado tiempo después, el resultado de la ley hubiese podido ser distinto y se hubiese conseguido el efecto indirecto de una mayor estabilidad normativa.

Y también se produjo un efecto inesperado cuando la votación parlamentaria de los artículos de la LOE que regulaban la educación infantil cambió el texto original, acordado además con ERC pese a su discrepancia con el papel que concedían a la administración central, disminuyendo el grado de regulación estatal del primer ciclo y dejando el establecimiento de su currículo y condiciones en manos de las comunidades autónomas. Ese imprevisto obligó a modificar la línea de actuación que el ministerio se había trazado para esa etapa, incluso en contra de nuestras propias convicciones.

Como puede apreciarse, y debo decir que los ejemplos mencionados no constituyen una relación exhaustiva, no todo puede ser previsto en un proceso de construcción de políticas públicas. Hay que estar atentos para dar respuesta a las situaciones inesperadas y azarosas que se plantean, que en ocasiones pueden ser esquivadas y otras veces no y que siempre suelen incidir profundamente en el curso de acción. En consecuencia, tanto en la actuación política como en su análisis académico conviene evitar el riesgo de

interpretar todo como si fuese el simple resultado de una actuación racional y hay que dejar espacio para la intervención de lo inesperado, lo aleatorio o lo simplemente disruptivo. Me parece esta una reflexión importante, que no me hubiese aventurado a realizar antes de vivir una experiencia personal como la con la que quiero cerrar estas páginas. ■

Nota sobre el autor:

Alejandro Tiana Ferrer (Madrid, 1951), licenciado y doctor en Filosofía y Letras (Pedagogía) por la Universidad Complutense de Madrid, es catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), de la que es actualmente Rector. Ha desarrollado su docencia universitaria desde el año 1980 en las áreas de Historia de los sistemas educativos contemporáneos, Política y legislación educativa, Educación comparada y Evaluación de la educación. Ha desempeñado varias responsabilidades en la UNED, además de ocupar cargos en el Ministerio de Educación y Ciencia de España, como Secretario General de Educación (2004-2008), director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (1994-1996) y director del Centro de Investigación y Documentación Educativa (1989-1994). Entre 2008 y 2012 fue director del Centro de Altos Estudios Universitarios de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Ha trabajado con diversas organizaciones internacionales, como UNESCO, OCDE, Banco Mundial, OEI, Banco Interamericano de Desarrollo y ALECSO y ha sido miembro de comisiones nacionales de Francia, Portugal, Marruecos, Argentina y México. Es autor o coautor de 23 libros y más de 200 artículos o capítulos de libros sobre diversos temas de historia de sus especialidades.

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 91-135
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.14990

LA ESCUELA NEOLIBERAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS POLÍTICAS, 2003-2015

The neoliberal school in the autonomous region of Madrid. Strategies and political practices, 2003-2015

Elías Ramírez Aísa*

Fecha de recepción: 04/07/2015 • Fecha de aceptación: 24/01/2016

Resumen: La política de la educación puede ser analizada desde dos puntos de vista: como estructura, que atiende a las instituciones y a las reglas que las regulan, y como proceso que presta atención a los comportamientos de los actores y a sus resultados. El presente trabajo observará la política de la educación como resultado, siendo el núcleo esencial las respuestas emprendidas en el ámbito educativo por el Partido Popular en la Comunidad Autónoma de Madrid, auténtico laboratorio de ideas y prácticas educativas neoliberales y neoconservadoras. Observaremos cómo estamos ante unas prácticas educativas coherentes, guiadas predominantemente por el ideario neoliberal: un diseño instrumental del aparato administrativo acorde con su ideología y orientación política; un creciente y descarado proceso de privatización de la oferta educativa; primacía de la elección de centro por parte de las familias que, junto a la defensa y fomento de la autonomía de los centros, debe llevar al triunfo de la competencia y del mercado educativo, cerrando el círculo entre la suma de los bienes educativos y la satisfacción de los deseos familiares; un currículo diferenciado y una propuesta de evaluación de los sujetos sustentada, bajo la guía de la enseñanza tradicional, en la cultura del esfuerzo, el talento y el mérito individual, notas que se reúnen en el equívoco concepto de excelencia. Y todo ello aderezado con una desconfianza hacia el laicismo y un claro apoyo a grupos conservadores, cuando no instituciones religiosas, que pretenden hacer de los centros educativos que regentan baluartes de la ideología liberal y espiritual como sustento del sistema político. Todo un entramado de estrategias, como tendremos ocasión de ver, guiado por un espacio ideológico que focaliza toda responsabilidad en el individuo.

* Universidad Nacional de Educación a Distancia. UNED. Facultad de Educación. Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada. Juan del Rosal, 14. 28040. Madrid. España. elias.ramirez@madrid.org

Cómo citar este artículo: Ramírez Aísa, Elías. «La escuela neoliberal en la Comunidad Autónoma de Madrid. Estrategias y prácticas políticas, 2003-2015», *Historia y Memoria de la Educación*, 3 (2016): 99-135.

Palabras clave: Privatización. Neoliberalismo. Neoconservadurismo. Autonomía. Excelencia. Mercado.

Abstract: *The politics of education can be analyzed from two points of view: as a structure, one that affects institutions and the rules that regulate them, and as a process one that focuses on the behaviour of those involved and on outcomes. This article deals with the politics of education as seen in outcomes, this being the essential core of the policies implemented in the field of education by the Partido Popular in Madrid. As we will see, the measures undertaken make this region a genuine laboratory of neoliberal and neoconservative educational practices.*

We will observe how we are facing coherent educational practices, guided predominantly by the neoliberal ideology: an instrumental design of administrative organization in keeping with the government's ideology and political orientation; an increasing and shameless process of privatization of educational opportunities; the primacy of school choice on the families' part which, together with the defense and promotion of the schools' autonomy, inevitably leads to the triumph of competition within the educational market, thus completing the link between the sum of the educational goods and the satisfaction of the family desires; a differentiated curriculum and a proposed evaluation of the subjects. Under the guise of traditional education, this endorsement of a culture of effort, talent and individual merit are meant to come together under the equivocal concept of excellence. This approach, which, takes a suspicious view of laicism, also takes a posture clearly favouring conservative groups and even religious institutions, all intent on creating educational centres that will vehemently defend the liberal and spiritual ideologies and the political system they support.

Key words: *Privatisation. Neoliberalism. Neoconservatism. Autonomy. Excellence. Market.*

En el presente trabajo vamos a diseccionar, en el ámbito educativo, la normatividad práctica aplicada por el Partido Popular durante 12 años, los que median entre 2003 y 2015, en la Comunidad Autónoma de Madrid. Años que coinciden con la presidencia de Esperanza Aguirre Gil de Biedma.[1] El

[1] Tras las elecciones del 25 de mayo de 2003, y dado que no pudo consumarse la aritmética parlamentaria que hubiera dado el triunfo a una coalición de izquierdas entre el Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida, se volvieron a celebrar elecciones el 26 de octubre de 2003, momento este en el que el Partido Popular, con Esperanza Aguirre a la cabeza, obtuvo una mayoría absoluta que ha mantenido hasta el 24 de mayo de 2015. Tras el anuncio de dimisión de Esperanza Aguirre el 17 de septiembre de 2012, ocupó la presidencia de la Comunidad (por ser vicepresidente), Ignacio González González, que ha desempeñado el cargo hasta las citadas elecciones de 24 de mayo de 2015.

valor de su análisis reside en la profundidad con que ha desarrollado las políticas neoliberales ofreciendo, con su éxito, las líneas directrices de la política educativa del Estado plasmada en la Ley Orgánica de Educación de 2013.[2] El concepto sobre el que gira el presente trabajo es el de *policy* o política educativa, esto es, las decisiones y estrategias prácticas de las políticas públicas en el ámbito de la educación en un territorio concreto: la Comunidad de Madrid. Y con la decisión pública se opta por una ruta política predeterminada por una ideología, al tiempo que se rechazan otras alternativas. Sin voluntad y alternativas no existe decisión política.[3] No vamos a estudiar los procesos de toma de decisiones, pues excedería las posibilidades de este trabajo, pero sí vamos a exponer el objeto de la decisión como manifestación de una clara ideología política que encuadramos dentro de la racionalidad neoliberal.[4] Cuando decimos una racionalidad, estamos hablando del uso de una estrategia lubrificadora de los engranajes educativos anteriores que conducen a la defensa de un orden liberal y conservador en el terreno educativo hasta conformar y cosificar al sujeto bajo unas determinadas relaciones sociales, las del ordoliberalismo[5]. Dicho de otra manera, el mercado era y es la clave, pero ahora, lejos de los liberales de primera hora, se concibe como creador de un sujeto cómplice, que termina asumiendo como natural y objetivo dicho orden.

---

[2] Debe señalarse que la política educativa del Partido Popular en la Comunidad de Madrid se ha desarrollado en su mayor parte bajo el paraguas de las leyes socialistas de educación: LOGSE (1990), LOPEG (1995) y LOE (2006). Semejante contradicción sólo es explicable desde el carácter abierto del modelo constitucional y, especialmente, del principio dispositivo —son los territorios periféricos los que asumen la capacidad de establecer su organización y competencias formales y materiales en el marco constitucional— con que se fraguó éste, lo que ha permitido conformar una política educativa autóctona, que socaba la coherencia entre las competencias y finalidades del Estado y de las comunidades autónomas. Principio dispositivo es una categoría jurídica para indicar que la quiebra en parte de los principios y reglas de reparto constitucional ha permitido la emergencia de subordenamientos autónomos en el ámbito educativo. Sobre la dimensión de este problema en el orden constitucional, Santiago Muñoz Machado, *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado* (Madrid: Iustel, 2013).

[3] Bruno Dente y Joan Subirats, *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas* (Barcelona: Ariel, 2013), 35.

[4] Debemos el término racionalidad a Foucault, que entiende el liberalismo como una práctica y método de racionalización del poder dirigido a regular las conductas de los hombres, a seducir al individuo sin el uso de técnicas represivas, sino mediante la dirección de un gobierno pastoral. Véase Michael Foucault, *El nacimiento de la biopolítica* (Madrid: Akal, 2009), 59-80.

[5] El ordoliberalismo fue una corriente de pensamiento económico fraguada en la Alemania de los años treinta del siglo pasado que, frente al liberalismo clásico, aboga por un Estado que fije el marco económico en el que se desplieguen la libertad y la responsabilidad individual, sin descuidar su deber de vigilar dicho marco con el fin de evitar posibles distorsiones, sean económicas o sociales.

Una precisión previa para alcanzar un aspecto esencial de su significado. Se trata del entrecruzamiento de la ideología neoconservadora con la liberal en la política del Partido Popular en la Comunidad de Madrid. Defensores de una dirección estatal y gubernamental fuerte relativa a la cultura y a los ideales, asumen, con distinta convicción, los valores liberales simbolizados en el mercado libre.[6] Esta doble concurrencia no es específica del liberalismo español, aunque tiene una larga tradición desde su primera hora, pues, como se ha señalado en distintos trabajos, afectó también a la Nueva Derecha inglesa con M. Thatcher, como relata Nicholas Timmins en su obra *Los cinco gigantes*.[7] Que la derecha política aúne valores de orden, autoritarismo y espiritualidad con la defensa del mercado no es de extrañar si tenemos en cuenta que la religión católica ha sido, y parcialmente lo es, elemento constitutivo del tradicionalismo y liberalismo español. Sobre esta mezcla entre liberalismo y neoconservadurismo se trama el conjunto de representaciones, ideas y valores del Partido Popular durante los años de la presidencia de Esperanza Aguirre.[8]

Es cierto que el gobierno del Partido Popular, desde su entrada en el poder de la Comunidad madrileña, no dispuso de un diagnóstico previo, de una previsión que le llevara a delinear todos sus objetivos y consecuencias conforme a las características de su discurso, sino que comenzó desplegando decisiones aparentemente deslavazadas pero que, con la perspectiva del tiempo, se observa que estaban construidas coherentemente con el aliento de su ideología. Un paisaje ideológico y estratégico concorde con la creciente estandarización mundial de la educación, la presencia de la globalización, la homogeneización de unos determinados valores sobre la base de políticas

---

[6] El grueso de los neoconservadores, señala Alberto Oliet, se autoproclaman representantes radicales de la fidelidad sin fisuras al mercado y a la autorregulación. Alberto Oliet Palá, «El neoconservadurismo», en *Historia de la Teoría Política,* coord. Fernando Vallespín (Madrid: Alianza, n.º 5, 1993), 435.

[7] Nicholas Timmins, *Los cinco gigantes. Una biografía del Estado de bienestar* (Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001), 468-483. Antonio Olmedo y Andrew Wilkins, analizando el período thatcheriano, que constituyó una mezcla de mercado y conservadurismo moral, lo describen como «un populismo autoritario, es decir, el poder del Estado unido a la autoridad moral y religiosa», en «Gobernando a través de los padres y madres: política educativa y construcción de subjetividades neoliberales en Inglaterra», *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado,* 18 (2), (2014): 103. URL: http://www.ugr.es/local/recfpro/rev182ART6.pdf (consultado el 12 mayo de 2015).

[8] Antonio Viñao Frago mantiene la tesis de que tanto el discurso como las políticas del Partido Popular se nutren de raíces conservadoras, autoritarias, próximas a un neoespañolismo imbuido de un contenido cultural que bebe en el tradicionalismo católico —Antonio Viñao, «El modelo neoconservador de gobernanza escolar: principios, estrategias y consecuencias en España», en *Gobernanza escolar democrática*, coords. Jordi Collet y Antoni Tort (Madrid: Morata, en prensa). Texto consultado por deferencia del autor—.

neoliberales y neoconservadoras. Espacio singular del discurso ideológico básico sostenido en los siguientes principios: 1) la economía debe quedar fuera del dominio de lo colectivo, pues la justicia nace de las relaciones de un mercado producido artificialmente; 2) el Estado se convierte en mero regulador, pero no proveedor de recursos, convirtiéndose, todo lo más, en un instrumento disciplinador; 3) el Estado, que permanecerá neutral frente a intereses y concepciones, garantiza con su legislación mínima la autonomía individual y promueve la libertad de mercado, espacio alentador del interés y factor productor del bien común y, en consecuencia, de la justicia. Sobre este esquema, que tiene una larga tradición en el pensamiento político,[9] se ha movido invariablemente la política del Partido Popular en la Comunidad de Madrid entre los años 2003 y 2015. Eso sí, con un matiz importante: en el seno de este liberalismo anida un potente sector conservador de contenido férreamente católico. Sector que funda una determinada ética, vestida en los ropajes del catolicismo, con la política. De este modo aparece canalizado el liberalismo por una potente carga emocional conservadora: frente a la sobredimensión del mercado levanta el espacio íntimo de la familia tradicional, cohesionadora de vínculos sociales; frente a la pedagogía racional, sostenida sobre el avance de la neurociencia, coloca el escudo de la enseñanza tradicional y memorística;[10] frente a la quiebra de valores sociales alza los valores tradicionales y transcendentales, flanco por donde se sumergen las confesiones religiosas, especialmente la católica.

Con las referencias ideológicas señaladas, nada más acceder al poder, la primera medida no consistió en racionalizar la entera Administración edu-

[9] En el neoliberalismo clásico —Hume, Bentham, Adam Smith, etc.—, la mano invisible del mercado capitalista ordena armónicamente las relaciones de los hombres, limitándose el Estado a mantenerse neutral y con las mínimas intervenciones con el fin de no perturbar el funcionamiento del orden capitalista. A esta postura, el neoliberalismo actual ha añadido, de ahí su racionalidad política, el uso de los dispositivos del poder —decisiones reglamentarias, instituciones, discursos, etc— para pasar del *laissez-faire* a impulsar al individuo a que siga y asuma una dinámica neoliberal. No hay oposición entre mercado y Estado, como bien señalan CH. Laval y P. Dardot: «son ciertamente los Estados —empezando por los más poderosos entre ellos— los que han introducido y universalizado en la economía, en la sociedad y hasta en su propio seno, la lógica de la competencia y el modelo de la empresa». Christian Laval y Pierre Dardot, *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal* (Barcelona: Gedisa, 2013), 17.

[10] Ejemplos de que para las autoridades de la Comunidad de Madrid, fuera de la enseñanza tradicional, mecánica y acrítica, sólo cabe la ofuscación y el desgarro amenazante para la educación, lo encontrará el lector en los libros de la ex-Viceconsejera de Educación, Alicia Delibes Liniers, y de Mercedes Ruíz Paz, a la sazón durante una larga etapa Directora General de Educación Primaria: Alicia Delibes Liniers, *La gran estafa. El secuestro del sentido común en educació*n (Madrid: Grupo Unison ediciones, 2006), y Mercedes Ruiz Paz, *La secta pedagógica* (Madrid: Grupo Unison ediciones, 2003).

cativa, ni mantener intacta la estructura heredada, sino en un arreglo, en un retoque funcional de hondo calado que permitió canalizar las decisiones y traducir en hechos su ideología, la utilización interesada de unos valores e ideas. Para ello, en lugar de concentrar la acción en unidades administrativas jerarquizadas unas de otras, creando una red entrelazada, lo que se hizo fue todo lo contrario, alzar unidades funcionales dentro de la Consejería de Educación, encomendando a cada una un haz de funciones independientes, bajo la competencia de una persona que sólo dará cuenta de sus responsabilidades al consejero o consejera de educación. De este modo, al frente de cada unidad funcional, hay un actor ideológico, lo que ayuda a comprender la razón de la decisión política, autónoma en el desarrollo y resultado de las estrategias y acciones educativas. Dentro de este objetivo de crear las condiciones de un ordenamiento administrativo que fomente las estrategias de tono neoliberal y neoconservador, han destacado la Dirección General de Becas y Ayudas a la Educación y la Dirección General de Mejora de la Calidad de la Enseñanza.[11] Sobre estas dos direcciones generales ha recaído la *policy* más ideológica impulsada por el Partido Popular de Madrid. A la Dirección General de Becas y Ayudas se asignó, y de modo total y exclusivo, la gestión referida a los centros privados: su autorización, aprobación de los conciertos, suscripción de convenios con sostenimiento de dinero público, la financiación de los centros docentes concertados, el desarrollo normativo de los centros privados, la gestión de todo su personal docente, sin olvidar las becas y ayudas a centros y alumnos. En la Dirección General de Mejora de la Calidad de la Enseñanza se situaron tres competencias de relevancia en el despliegue de las políticas de excelencia y de rendición de cuentas: el diseño de los programas de innovación, el impulso de convocatorias vinculadas a premios, y la evaluación del sistema educativo de la Comunidad de Madrid. Al frente de cada dirección general se sitúa un político caracterizado por sus férreas posiciones ideológicas liberales, pero especialmente conservadoras. Esta estructura administrativa atomizada constituyó la primera regla formal instituida por el Partido Popular cuando, de la mano de la entonces presidenta Esperanza Aguirre, tomó la dirección política de la Comunidad de Madrid. Estamos, por tanto, ante una estructura administrativa acomodada a unos predeterminados intereses ideológicos, dirigida

[11] Decreto 126/2012, de 25 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte. *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid* (BOCM) del 26, corrección de errores del 23 de noviembre.

por unos actores con preferencias propias y definidas, con un claro reparto político y administrativo, que se ha traducido en una política educativa descaradamente favorable a los intereses de los centros privados y fulcro de medidas de excelencia y apoyo al fortalecimiento de la cultura del esfuerzo, tan queridas por la derecha española.[12] No sólo desde estas direcciones generales se ha reforzado la competitividad entre los centros y la preeminencia de lo privado sobre lo público, y se han alzado sistemas estandarizados de control sobre los resultados de los alumnos, sino que, para que su influencia en la toma de decisiones fuera más efectiva, se les dotó de recursos propios y específicos en cantidades que no resisten la comparación. La capacidad de acción de estas direcciones generales, especialmente la de Becas y Ayudas, ha sido la adecuada para que el resultado pretendido sea satisfactorio y posible mediante la asignación vía presupuestaria de recursos financieros en una medida nada desdeñable. Aún cuando la comparación técnica no es fácil, pues con frecuencia los contenidos de los capítulos presupuestarios no coinciden,[13] podemos indicar que la Dirección General de Becas y Ayudas contó, y citamos a modo de ejemplo, para el ejercicio presupuestario de 2013, con 938.335.757 euros, esto es, con el 23,56% del presupuesto de educación de la Comunidad de Madrid. De este total, 883.929.437 euros correspondieron a conciertos educativos, destinado a cubrir el gasto de 15.253 unidades escolares.[14] Con este arreglo administrativo el Partido Popular se dotó del recurso legal que le permitió concentrar la competencia de la enseñanza privada en un área determinada, a la que dotó de un presupuesto específico que ha permitido disponer de los recursos de acción suficientes en el proceso de su *policy*, cuya siembra, a juzgar por el avance cuantitativo de la educación privada en la Comunidad de Madrid, ha resultado fecunda. Desde ese espacio decisional concreto que es la Dirección General de Becas y Ayudas y la

[12] José Moya Otero, *La ideología del esfuerzo* (Madrid: Libros de la Catarata, 2014).

[13] Por ejemplo y tomando como referencia el ejercicio 2013: mientras el capítulo 1 incluye los gastos de personal de la educación pública madrileña, que representaron el 47,6% del presupuesto de educación, su equivalente para la enseñanza privada se desglosa en el capítulo 4. Capítulo que comprende las partidas presupuestarias destinadas a las universidades públicas y la enseñanza privada concertada, lo que dificulta un adecuado desglose y comparación entre cantidades. Este capítulo 4 se lleva el 42,5% del presupuesto de educación, pues incluye también la financiación de las universidades públicas y las subvenciones a entidades sin ánimo de lucro.

[14] Ley 7/2012, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2013 (BOCM del 29). Estas 15.253 unidades escolares se distribuyeron del siguiente modo: 3.405 de educación infantil, 6.437 de educación primaria; 381 de educación especial; 4.079 de educación secundaria obligatoria; 701 de formación profesional y 250 de bachillerato. *Informe 2014 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid. Curso 2012-2013* (Madrid: Publicaciones Consejería de Educación, Juventud y Deportes, 2014).

Dirección General de Mejora de la Calidad se han tomado las decisiones más relevantes hacia una escuela neoliberal. Luego, la primera lección que ha enseñado la dirección política de la derecha en 2003 fue una decisión, que ha pasado desapercibida, pero que ha constituido la base de su *policy*: crear un contexto decisional en el que han confluido de modo concorde una estrategia administrativa, unos actores de perfil conservador[15] y unos recursos legales y económicos a su disposición, lo que ha facilitado el despliegue, con éxito, de una política neoconservadora y neoliberal que ha situado la escuela madrileña en un mercado competitivo. De este modo, creaba el espacio institucional adecuado para concentrar las competencias legales desde donde, sin obstáculos, tomar las decisiones públicas y determinar los resultados a favor de la escuela privada y privada concertada o subvencionada.

FORMAS DE PRIVATIZACIÓN

El punto de partida, sobre la base de la tradición liberal, es situar la armonía y la justicia en el mercado. Y para que impere la justicia, desde el Partido Popular de Madrid, se alentó la idea de vincular el modo de distribución de los bienes con la libertad. La justicia consistirá en respetar la libertad, los derechos individuales guiados por el despliegue de un mercado que ya no es natural. De este modo, el interés promovido a través del flujo del orden del mercado producirá beneficios, más riqueza para todos y, en consecuencia, más justicia. Y esto que ocurre en el mercado empresarial, lo trasladan al campo educativo: los colegios, transformados en entidades parecidas a las empresas, con fines lucrativos obviamente, por las razones inherentes a su intrínseca eficacia, mejorarán el acceso y calidad de las enseñanzas al tener como único horizonte el rendimiento. Simplificando la realidad dirán que las familias compran el servicio educativo en un mercado competitivo, mientras el Estado desregulariza y fomenta el mismo, y responden los centros educativos, presionados por la competencia, ofreciendo servicios y bienes educativos de creciente calidad. Este es el contexto en el que, lejos de la política, se asienta la escuela neoliberal. Lisa y llanamente significa que el Estado ya no provee recursos, dejando todo a la acción de un mercado sujeto a la lógica de la competencia. Por el contrario, si en el orden social y económico se quebrara la lógica de la competencia, el re-

[15] Al frente de la Dirección General de Becas y Ayudas se situó a Javier Restán Martínez, hombre considerado próximo a un grupo ultrarreligioso, al igual que la Consejera de Educación Lucía Figar de Lacalle.

sultado será la injusticia, pues quedaría cercenada la astucia de la mano invisible que designamos como mercado. Pues bien, para que la educación contribuya, aunque sea parcialmente, al bien común y a la justicia, la estrategia de la dirección política de la Comunidad de Madrid, entre 2003-2015, consistió en promover un creciente proceso de extensión de centros educativos privados. El éxito de esta política viene avalado por las cifras. En el año 2013 la Comunidad de Madrid contaba con un total de 3.652 centros no universitarios, de los cuales 1.744 eran privados.[16] Desde 2008 hasta el año 2013 se había producido un incremento de 117 centros privados frente a 109 de titularidad pública, centrándose el mismo fundamentalmente en la educación primaria y la secundaria obligatoria.[17]

En este proceso de aliento de la expansión de lo privado frente a lo público, desde la Consejería de Educación y su instrumento administrativo-político de la Dirección General de Becas y Ayudas, se han utilizado distintas técnicas de carácter exógenas o externas,[18] ayudando decididamente a crear un mercado educativo, entre las que seguidamente destacamos las tres más relevantes, a saber:

El contrato de gestión de servicios públicos y el cheque escolar

Se trata de la introducción y extensión de técnicas específicas de la función empresarial como la gestión indirecta. Una Administración Pública, en nuestro caso la Comunidad de Madrid, utiliza de manera creciente esta técnica que consiste en que encomienda a una persona, sea natural o jurídica, la gestión de un servicio público; ello supone la introducción de mecanismos reales de mercado, con su consiguiente reducción de costes de producción, la relevancia de términos como satisfacción del cliente y competencia en actividades y servicios.[19] Estamos ante una figura jurídica avalada por el

[16] *Informe 2014 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid*, 130-131.

[17] *Informe 2014 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid,* 130-131.

[18] José Luis Bernal y J. Lorenzo distinguen entre privatización visible o exógena y privatización encubierta o endógena. Mientras la segunda hace referencia a la utilización de métodos gerenciales en la vida del centro, la primera implica políticas que extienden la mercantilización de la educación mediante la apertura de la misma al sector privado. José Luis Bernal Agudo y Juan Lorenzo Lacruz, «La privatización de la educación pública. Una tendencia en España. Un camino encubierto hacia la desigualdad», *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 16 (3), (2012), 81-109, URL: http://www.ugr.es/local/rev163ART5.pdf (consultado el 22 de abril de 2015). Stephen J. Ball y Deborah Youdell, *Privatización encubierta de la Educación Pública* (Internacional de la Educación, julio 2007), 13.

[19] Isabel M.ª García Sánchez, *La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Presupuesto y Gasto Publico 47/2007* (Madrid: Secretaría de Estudios Fiscales, 2007), 46-47.

art. 8 de la Ley de Contratos de Servicios Públicos.[20] Mientras el bien es de titularidad pública, la gestión queda en manos de una sociedad o persona de titularidad privada. Es una de las modalidades de participación o colaboración de lo privado en la gestión pública, que se viene extendiendo con la aquiescencia legal de la Unión Europea, por la que el servicio se presta indirectamente a través de una persona particular o empresa, produciéndose una privatización de su entera gestión, aunque quede sujeto al derecho público. Es un tipo de contrato, originario de Estados Unidos,[21] que encontró notable y renovado eco en Margaret Thatcher, quien impulsó su transferencia desde el ámbito de las infraestructuras a sectores muy distintos, entre otros el educativo. La Unión Europea pronto manifestó su entusiasmo por la fórmula como se observa en el Libro Verde de la Comisión europea sobre colaboración público-privada de 2004.[22] Esta fórmula, plenamente legal,[23] ha sido utilizada con éxito por el gobierno de la Comunidad de Madrid en la red de centros de la primera etapa de la educación infantil desde el año 2004.[24] Así, en el curso 2012-2013, se contaba con una red pública formada por 495 escuelas de educación infantil, estando el 70,3% bajo esta fórmula de gestión indirecta.[25]

---

[20] Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (BOE del 16).

[21] Sobre la situación jurídica de los contratos de colaboración entre el sector público y privado, Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (Madrid: Iustel, 2011, Tomo IV), 340-347.

[22] En general, —se lee en el Libro Verde—, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio. Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo*, 343. Formas de privatización que previsiblemente se incrementarán cuando se firme, tras una operación semiclandestina iniciada en 2013, el tratado entre EE.UU y la UE denominado *Tratado Transatlántico de Comercio e Inversión* (TTIP).

[23] En sentencia de 30 de abril de 2015, el Tribunal Constitucional ha avalado la constitucionalidad de la externalización de los servicios públicos, aunque en este caso la referencia es la sanidad pública madrileña. Por unanimidad, ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Grupo Parlamentario Socialista del Senado contra los artículos 62 y 63 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid. La sentencia declara conforme a la Constitución el artículo 62, que habilita al Servicio Madrileño de Salud a «*adjudicar contratos para la gestión del servicio público de asistencia sanitaria especializada*» en seis hospitales de la región madrileña; y declara inconstitucional el art. 63, que modifica la ley de ordenación sanitaria de la Comunidad de Madrid y otorga a determinadas sociedades médicas preferencia para ser adjudicatarias de la gestión.

[24] Art. 4 del decreto 105/2009, por el que se regula la financiación del primer ciclo de educación infantil en la Comunidad de Madrid (BOCM del 29 de diciembre).

[25] *Informe 2014 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madri*d, 133.

El conjunto de las escuelas infantiles en la Comunidad de Madrid, incluidas las que oferta el ayuntamiento de la capital, se sostienen de manera creciente sobre el modelo de gestión de servicios, sobre la base de adjudicaciones mediante subasta pública basada en aspectos económicos y no educativos, como se observa en el cuadro 1.[26]

Cuadro 1. Baremo de adjudicación en los pliegos de la subasta

Apartados	Anterior	Nuevo
Cuotas	No existía	40%
Proyecto de Gestión Organizativa y Económica	50%	20%
Proyecto Gestión Educativa	30%	30%
Cualificación Personal	20%	10%

Fuente: Pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir el contrato titulado gestión del servicio público educativo.

¿Cuáles son el procedimiento y los requisitos exigidos para contratar con el Sector Público? La Administración educativa fija, en un pliego de condiciones en el que los aspectos económicos priman sobre los educativos —como se observa en el cuadro 1— las cuotas de escolaridad, horario ampliado y comedor.[27] A partir de aquí, cada entidad o licitador puja por un precio anual por debajo del máximo de licitación fijado por la Consejería de Educación, siendo el centro docente que realiza la oferta más baja el que obtiene el contrato.

¿Qué abonan las familias y qué recibe la entidad gestora? Las familias abonan una cuota mensual que, para el ejercicio 2015, a modo de ejemplo, aparece reflejada en el cuadro número 2, que dependerá del ejercicio económico que se determine en cada curso escolar. Fijado el precio máximo de licitación, y las cuotas que abonan las familias en función de la renta per cápita familiar, la entidad gestora recibirá la diferencia entre el precio máximo de licitación comprometido y las cantidades abonadas por las familias. Al finalizar cada mes, las escuelas infantiles y las casas de niños[28] entregan

[26] Decreto 105/2009, por el que se regula la financiación del primer ciclo de educación infantil en la Comunidad de Madrid (BOCM del 29 de diciembre).

[27] El horario de escolaridad es el comprendido entre las 9:00 y 16 horas, con inclusión del comedor. Se aplica el concepto de horario ampliado al que oscila entre las 16:00 y 18:00 horas.

[28] Las llamadas Casas de Niños, de manera general, permanecen abiertas 24 horas semanales, cubriendo un horario que oscila entre las 9:00 y 13:00 horas, aunque algunas son autorizadas a tener un mayor tiempo de atención, con comedor incluido.

una factura a las familias, en un modelo normalizado, en el que se especifica el coste real del puesto escolar ocupado y las cantidades subvencionadas, al tiempo que los impagos o las bajas, como otras posibles incidencias, corren a cargo de la entidad gestora.

Cuadro 2. Coste mensual escuelas infantiles de gestión indirecta

Renta per cápita	Cuota
Renta per cápita familiar inferior o igual a 5.644 €	80
Renta per cápita familiar superior a 5.644 € e inferior o igual a 7.656 €	130
Renta per cápita familiar superior a 7.656 € e inferior o igual a 25.725 €	180
Renta per cápita familiar superior a 25.725 €	260
Horario ampliado, por cada media hora o fracción	15
Comedor	96
Cuota mensual «casa de niños»	60

Fuente: Resolución de 6 de septiembre de 2014 de la Dirección General de Becas y Ayudas por la que se dictan instrucciones para alumnos del primer ciclo de educación infantil.

La gestión indirecta es un claro proceso de desmantelamiento de la red infantil pública. De hecho, la mayor parte de estas escuelas antes estaban en manos de cooperativas, además de las que gestionaba directamente la propia Comunidad con un índice de calidad excelente. Pero la introducción de prácticas de cuasi mercado[29] ha modificado sustancialmente este procedimiento en favor de la subasta, en la que la Administración de la Comunidad de Madrid fija un precio de salida del servicio escolar, ofreciendo las

[29] El cuasi mercado en la provisión de servicios queda explicado por Julian Le Grand con las siguientes palabras: «son mercados porque sustituyen a los proveedores estatales monopolísticos por proveedores independientes que actúan en competencia. Son cuasi porque se diferencian de los mercados convencionales en varios aspectos. Estas diferencias se sitúan tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda. Por el lado de la oferta, como en los mercados convencionales, existe competencia entre diferentes empresas productivas o entre diferentes proveedores de servicios. Así, en todos los programas descritos aparecen instituciones independientes (escuelas, universidades, hospitales, residencias, asociaciones de alojamiento, propietarios privados) que compiten por su clientela. Sin embargo, en contraste con los mercados convencionales, estas organizaciones no persiguen necesariamente la maximización de sus beneficios ni tienen necesariamente propietarios privados […] estos cuasi mercados de bienestar difieren, de este modo, de los mercados convencionales que no persiguen el beneficio que compiten por conseguir los contratos públicos (en ocasiones compiten con organizaciones que sí lo persiguen); la capacidad de compra de los consumidores se presenta en forma de vales y no en forma de dinero; y, en algunas ocasiones, los consumidores son representados en el mercado por terceros, en lugar de actuar por sí mismos». Julian Le Grand, «Los cuasi mercados y la política social», en *Economía de la Educación*, ed. Esteve Oroval Planas (Barcelona: Ariel, 1996), 261-262.

empresas un precio inferior, y con frecuencia muy inferior. Abaratamiento del coste que recae sobre las espaldas del educador. Si tenemos en cuenta: que en el proceso de subasta no se conocen previamente los precios públicos; que el coste de la plaza ha decaído entre 20 y 40 euros por término medio; que la Administración de la Comunidad de Madrid no garantiza una compensación en el supuesto de que se diera una diferencia entre el coste del puesto y el precio que se ha fijado; que el alta o baja de un alumno corre a cargo de la entidad gestora; que las becas de comedor se adjudican a familias con una renta per cápita inferior a 4.000 euros;[30] que la reducción del importe de los alumnos con necesidades educativas especiales sólo afecta a la cuota de comedor y no al resto del servicio educativo; que no hay un control serio y adecuado sobre la matriculación real de los alumnos y titulación de sus profesionales; que el mantenimiento de las instalaciones corre a cargo de la entidad adjudicataria; que se estimulan las actividades complementarias y el uso del espacio de la escuela porque genera ingresos adicionales a las entidades privadas; y que, además, se ha producido un incremento de la ratio niño-profesional,[31] no cabe duda que hay una apuesta pública por crear un cuasi mercado educativo al abandonar en buena medida su control sobre la educación infantil de 0 a 3 años, al tiempo que sitúan las escuelas infantiles en el territorio del mercado o la pura comercialización. El resultado es la externalización del servicio con un incremento del costo del servicio sobre las familias y una disminución del salario de los profesionales, mientras se aligera en buena medida el presupuesto público. No es de extrañar que el círculo se haya completado con la entrada, como gestores de estas escuelas, de grupos empresariales ajenos a la educación, como Clece, en el que participa la empresa constructora ACS, o Eulen, dedicada, entre otras actividades, a la limpieza y seguridad. El mensaje es meridianamente claro: hay beneficio.[32]

---

[30] En el año 2013, una familia con 4 miembros, para conseguir una beca de comedor, debía tener una renta anual inferior a 16.000 euros.

[31] Para los niños de 1 a 2 años, si antes el límite en el aula era de 12, hoy es de 14; de 2 a 3 años ha pasado de 16 a 20 niños por aula. Otras novedades de este proceso de mercantilización de la educación infantil de 0 a 3 años: menos superficie de los patios por unidad escolar; el centro ya no es de uso exclusivo para educación infantil; y se introduce entre los profesionales la figura indeterminada del habilitado por la Administración educativa para impartir el primer ciclo de educación infantil, al tiempo que disminuye el número de profesionales por aula y grupo.

[32] Quique Rodríguez, «El capital riesgo pone el ojo en la educación privada», *Expansión*, 20 de julio de 2012. URL: http://www.expansion.com/2012/07/20/empleo/emprendedores/1342788812.html (consultado el 1 de abril de 2015).

Cuadro 3: Ejemplo de liquidación (gestión indirecta)

Concepto Escolaridad	Plazas ocupadas	Coste		Cuotas asignadas	Diferencia coste-cuotas
		Unidad	Total		
Escolaridad	110	290,10	34.812	15.250,00	19.562,00
Horario ampliado	110	13,25	1.457,50	1.467,5	10,00
Total			36.269,50	16.717,5 [cubierto por las familias]	19.572,00
Aportación Comunidad de Madrid					**19.572,00**

Fuente: elaboración propia.

Y en un claro ejemplo del más acabado neoliberalismo, las escuelas infantiles privadas entre 0 y 3 años no reciben subvención, sino que esta les llega por la aportación económica del poder público a través de una clásica apuesta del neoliberalismo más extremo: el cheque escolar. El cheque escolar, que reciben las familias a través de una tarjeta que deben presentar al centro para que este descuente la cantidad correspondiente, oscila entre 95 y 160 euros, según la renta per cápita de las familias,[33] con un matiz de claro contenido insolidario: pueden optar a esta beca todas las familias que hayan matriculado a un hijo en este tipo de centro, independientemente de la renta o patrimonio que tengan, aunque la cantidad a recibir esté modulada por esta.[34] El resultado: ayudas a familias que no la necesitan, desprotección

[33] La idea del cheque escolar, instrumento para fomentar la competencia entre centros utilizando las familias fondos públicos, encuentra su más acaba exposición en el economista Milton Friedman. Para hacer efectivo el principio de la libre elección propone los *voucher*s o bonos que los padres pueden utilizar en las instituciones educativas, independientemente de las aportaciones suplementarias que quisieran hacer. La demanda generada, más la evaluación constante del Estado, serán los garantes de la calidad de las instituciones educativas (Milton Friedman y Rose Friedman, *La libertad de elegir,* Barcelona, Orbis, 1988). Su introducción en España tuvo un precedente que no llegó a cuajar por razones políticas, como nos cuenta su protagonista, el entonces Ministro de Educación, en 1980, José Manuel Otero Novas: «Mi fórmula alternativa era que los cheques los tendrían en talonarios los centros autorizados a impartir enseñanza financiada con fondos públicos, los padres los firmarían al matricular a sus hijos y los centros pasarían a cobrarlos en las Oficinas del Tesoro [...] el importe del cheque sería equivalente al coste del puesto escolar estatal en cada momento incluidas las amortizaciones…cuando abandoné el Ministerio estaban impresos los talonarios de los cheques escolares que pensábamos ya ensayar en la provincia de Logroño». José Manuel Otero Novas, *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexione*s (Barcelona: Prensa Ibérica, 2015), 251 -253.

[34] El siguiente titular de prensa explica cómo las rentas altas tienen derecho a beca en los centros de educación infantil: «Lucía Figar, consejera de educación, cobra una beca de guardería de 1.100 euros».

para aquellas con rentas más bajas y, de este extraño modo, a través de un Estado providencia con un claro intervencionismo jurídico, se fomenta el libre intercambio con el resultado de que las familias de clase media, con el cheque de la beca en su bolsillo, prefieren el centro privado al gestionado de modo indirecto o no, pues en este tiene que abonar el servicio aunque sea de modo tasado en cantidades fijadas en relación con la renta per cápita. Así vemos que el neoliberalismo orienta de modo negativo la decisión, iniciativa y responsabilidad del ciudadano, sustituyendo a éste, subyugándole en una dirección: la escuela infantil privada.

Cheque escolar que se ha extendido, como modalidad de subvención, a la Formación Profesional de Segundo Grado. Desde el curso escolar 2013-2014, la Formación Profesional de segundo grado ofertada por centros privados, en toda la Comunidad de Madrid, dejó de estar concertada o subvencionada, siendo sustituida su financiación por medio de una tarjeta abono que cubre, en función de la renta familiar, parcialmente su coste. La cuantía, que depende de la renta per cápita del usuario, siempre y cuando no supere los 28 años y haya cursado estudios en la propia comunidad autónoma, goza de las cuantías señaladas en el cuadro 4. El mecanismo de abono consiste en entregar a cada alumno beneficiario una tarjeta personalizada, que deberá presentar mensualmente en el centro privado de estudios y que, a través de una empresa privada colaboradora, previa justificación de la asistencia, abonará la cantidad correspondiente al centro.[35] Obsérvese el proceso: toda la enseñanza concertada de la Formación Profesional de segundo grado, integrada por 35 centros docentes de un total de 122, se ha convertido en plenamente privada, financiándose por el instrumento del bono escolar, situando a este tipo de enseñanzas en la órbita de la maximización del interés propio del cliente-estudiante. Si a ello añadimos el hecho de que con una renta por encima de los 9.318 euros se pueden recibir, independiente de los ingresos y del patrimonio, 2.300 y 1.840 euros en el primero y segundo curso respectivamente, entonces el neoliberalismo se revela como una racionalidad interesada en imponer y reajustar el mercado educativo, consiguiendo favorecer a la entidad educativa privada, al tiempo

Su salario bruto, sin incluir otros ingresos familiares, está por encima de los 100.000 euros como señala el periódico *El Economista*. URL: http://ecodiario.eleconomista.es/politica/noticias/5701138/04/14/Lucia-Figar-cobra-una-beca-de-guarderia-de-1100-euros.html#Kku8lbV8x23DVKDo.

[35] Orden 710/2015, de 20 de marzo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes, por la que se aprueba la convocatoria abierta de becas de formación de grado superior correspondiente al curso 2015-2016 (BOCM del 31).

que configura un modelo subjetivo que termina legitimando el desmantelamiento de lo público. Como vemos, y parafraseando a Foucault, estamos ante una política activa e intervencionista que posibilita los mecanismos del mercado competitivo, y no ante una realidad educativa germinada en las semillas del orden natural.

Cuadro 4: Becas de Formación Profesional Segundo Grado, curso 2015-2016

Renta per cápita	Primer curso	Segundo curso
Hasta 6.455 euros	2.900 €	2.320 €
De 6.455,01 a 9.318 euros	2.600 €	2.080 €
Más de 9.318 euros	2.300 €	1.840 €

Fuente: Orden 710/2015, de 20 de marzo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (BOCM del 31).

A este modo de mercantilización debemos añadir una política fiscal que incentiva la escolarización en los centros privados al deducir en la declaración de la renta el 15% de los gastos de escolaridad y el 5% de los gastos del uniforme escolar. Una respuesta técnica, pero que deja traslucir el carácter ideológico de tal decisión, pues la medida no forma parte de una propuesta impositiva redistributiva y solidaria.[36] Todo lo contrario, el poder público de la Comunidad de Madrid, en lugar de corregir desigualdades injustas y defender derechos sociales mediante impuestos progresivos, favorece, como vemos, al capital con deducciones a las rentas que pagan colegios privados y privados concertados.

La cesión de terreno dotacional

En esta decisión política de extender el uso de mecanismos de mercado que redunde en la competitividad y libertad de enseñanza como mecanismo regulador e incentivador, debemos destacar una forma burda de pleitesía al interés egoísta: la cesión de uso privativo de terrenos dotacionales de

[36] Art. 11 del decreto legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado.(BOCM del 25). El límite por cada uno de los hijos o descendientes es de 900 euros en el caso de que el contribuyente tenga derecho a practicar deducciones de gastos de escolaridad, que representan el 15%; en el resto, gastos de uniforme y enseñanza de idiomas, es de 400 euros. Otros ejemplos neoliberales: a los directores de los centros públicos actualmente se les abona el complemento de director distribuido entre una cantidad fija de 522,50 euros más 0,48 euros por alumno matriculado, mientras extiende el concepto de productividad como mecanismo de pago de las tareas complementarias: tutoría, jefatura de departamento didáctico, coordinaciones, etc.

los ayuntamientos para favorecer en ellos la instalación de centros privados concertados. Con el respaldo del art. 26 de la ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid,[37] ésta ha impulsado la fórmula, en convenio con los ayuntamientos, de ceder terrenos para, mediante licitación, facilitar la construcción en los mismos de centros privados. Sobre esta decisión política, que ha contado con la oposición de sindicatos y plataformas cívicas, al menos en algunos casos, se cierne la sospecha de la corrupción.[38] Con una exigencia de solvencia económica inicial de bajo coste, se concede el terreno por 75 años, con la inclusión obligatoria del concierto de la oferta de sus enseñanzas y con un canon anual variable según la ubicación del terreno que ha oscilado entre los 8.000 y 75.000 euros, además de gozar todos del privilegio de cuatro años de carencia. Esta práctica de promoción y financiación de escuelas privadas, revela la ideología del Partido Popular de la Comunidad de Madrid que levanta y concierta colegios privados sobre suelo público. Incluso en algunas ocasiones se ha llegado a ceder edificios de antiguos colegios públicos a entidades privadas.[39] De este modo el sector público es el agente que financia, pero los entes privados gestionan y dirigen la provisión del bien educativo. Un cambio en el modelo de planificación general de la enseñanza, que ya no es privativo de la Comunidad de Madrid, pues otras comunidades han empezado a sumarse al mismo, que conlleva una nueva configuración de los fines de la educación, convirtiéndola en un negocio y obstaculizando la cohesión social, cuando no, como es el caso de Madrid, es la vía de expansión de distintos grupos

[37] BOCM del 24 de enero de 2002.

[38] Todo el proceso de implantación de la escuela neoliberal, en el que la cesión de terrenos dotacionales de las entidades locales es un buen ejemplo, y que forma parte de la creciente liberalización financiera, ha tenido, además de consecuencias sociales, otras que afectan directamente a la creación de tramas corruptas. En efecto, la trama de corrupción en la Comunidad de Madrid destapada en la llamada «Operación Púnica» ha puesto el foco en la cesión de terreno a los nuevos colegios concertados. En el proceso de esta operación, la prensa nacional ha informado de cómo la Guardia Civil ha requerido, para transmitirla al juzgado, la documentación correspondiente a cuatro centros docentes que habían accedido al concierto por esta vía de adquisición de terrenos: tres centros educativos en Valdemoro y otro de Torrejón de Ardoz. Según la prensa, la mordida oscilaba entre 900.000 y 1.200.000 euros por centro. «El suelo del colegio privado, negocio para Granados. La Púnica pone el foco en la política del PP que amplía la educación concertada», *El País* (Madrid), 16 de marzo de 2015.

[39] Enrique Díez narra el caso de un colegio en la localidad de El Álamo. El ayuntamiento, en ese momento gobernado por el Partido Popular, privatiza un colegio público, construido sobre terreno público, que se entrega posteriormente a una empresa privada durante 50 años, a cambio de un canon anual de 75.300 euros. Enrique Díez Gutiérrez, «La globalización neoliberal y sus repercusiones en educación», *Revista electrónica interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 13 (2), (2010): 26. URL: htpp://www.aufop.com/ (consultado el 12 de mayo de 2015).

religiosos. Se calcula, aunque la Consejería no ofrece estimaciones oficiales, que se han cedido más de 80 parcelas, que suman más de un millón de metros cuadrados, habiendo ido a parar una parte a congregaciones ultrarreligiosas. Una idea que sirve al profesor Antonio Viñao para mantener la tesis de que el discurso y las prácticas neoliberales sirven de escudo de posiciones conservadoras e ideológicas autoritarias.[40] La consecuencia de esta práctica, a la que van unidas en un todo coherente el resto de las que vamos relatando en este trabajo, ponen en duda el irreemplazable papel del Estado en el fomento de valores y actitudes imprescindibles para una cultura política democrática y cívica. Si una Administración pública hace dejación de esta función, deja de estar comprometida con lo colectivo, con los valores compartidos.

La figura del convenio

En este proceso de privatización, justificado en la libertad de mercado, se ha añadido otra práctica: la desregularización del concierto a través del convenio.[41] El convenio es una figura jurídica contemplada en el art. 8 d) de la Ley de Contratos del Sector Público[42] que se constituye en un elemento transaccional, que implica una relación jurídica bilateral sustraída a las reglas generales aplicables al concierto. Nacido como forma de colaboración entre la Administración Educativa y la empresa mercantil correspondiente, acuerdan la oferta educativa y, a cambio, recibe la entidad la subvención en la misma medida que un centro concertado, pero sin las plenas vincula-

[40] Viñao, «El modelo neoconservador de gobernanza escolar».

[41] El concierto es una figura jurídica por la cual la Administración Pública contrae una obligación para asignar fondos públicos con la contrapartida de que los centros impartan gratuitamente las enseñanzas objeto del concierto. Un buen estudio sobre los conciertos y sus tipologías puede verse en José Manuel Díaz Lema, *Los conciertos educativos en el contexto de nuestro derecho nacional y en el derecho comparado* (Madrid: Marcial Pons, 1992). Estudio preliminar de Alfredo Gallego Anabitarte. El concierto, cuya contrapartida es la gratuidad de las horas curriculares obligatorias, conlleva el pago delegado o directo en la cuenta bancaria del personal del docente por parte de la Administración educativa, el complemento de la función directiva y otros gastos, caso de la formación del profesorado contratado. En la ley de presupuestos del ejercicio fiscal 2016, en su Anexo IV, se ha fijado, sin contabilizar los apoyos de educación compensatoria, un coste total por unidad de educación primaria de 55.024,43 euros, siendo 43.453,56 euros el sueldo bruto del maestro, mientras que en la educación secundaria obligatoria alcanza los 79.243,46 euros, dedicando de esta cantidad 60.499,41 euros, incluidas las cargas sociales, al personal docente. Véase Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016 (BOCM del 30). En conjunto, el presupuesto de la enseñanza concertada en 2016 aumenta un 3,80%, por encima de lo destinado a la enseñanzas pública, con una previsión de concertación de 341 nuevas unidades.

[42] Ley 30/2007, de 30 de octubre, (BOE del 31).

ciones jurídicas derivadas del concierto.[43] Consecuencias, entre otras: 1) el centro educativo o empresa mercantil recibe la financiación en las cuantías establecidas por unidad escolar en el nivel educativo correspondiente; 2) como la titularidad recibe la cuantía total directamente en su cuenta operativa, no se produce el pago delegado, como ocurre en el concierto educativo y exige el art. 117.5 de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa que expresamente señala que

> los salarios del personal docente serán abonados por la Administración al profesorado como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro, con cargo y a cuenta de las cantidades previstas en el apartado anterior. A tal fin, el titular del centro, en su condición de empleador en la relación laboral, facilitará a la Administración las nóminas correspondientes, así como sus eventuales modificaciones

3) los trabajadores del centro con convenio ya no quedan sujetos a las condiciones fijadas en el convenio de centros concertados, sino al correspondiente de centros privados con cláusulas generalmente más desfavorables para ellos; 4) el gobierno o modelo de organización interna es el de los centros privados, sin sujeción a las obligaciones de control y participación derivadas de los conciertos, con lo que los mecanismos de control interno desaparecen completamente. No tiene por qué haber un consejo escolar, no tiene el director que sujetarse a ninguna de las contrapartidas fijadas en la norma sobre conciertos, lo que pone límite a posibles reivindicaciones internas, eliminando todo obstáculo a la organización centralizada de la empresa educativa. Esta figura del convenio, tradicionalmente aplicada para el impulso de la educación infantil en colaboración con los ayuntamientos, la Comunidad de Madrid la utiliza como instrumento de desregularización en el resto de las enseñanzas obligatorias. De este modo, aprovechando figuras jurídicas tradicionales, crea nuevas relaciones contractuales en el ámbito educativo sin las restricciones que impone el esquema del concierto, estimulando la mercantilización de la educación. El convenio es otra manera

[43] El convenio no es un concierto, pero tampoco en sentido estricto un contrato, por lo que estamos ante una controvertida figura jurídica como señala Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo*, 288-302. En el convenio, a diferencia del concierto, el llamado pago delegado no existe porque se transfiere directamente a la cuenta del titular el monto total de la subvención, siendo éste posteriormente el que abona el salario al profesor contratado conforme al convenio laboral correspondiente.

de abrir la educación al mercado, pues privatiza, esto es, quiebra la concepción de la educación como un derecho social en toda su dimensión. No sólo amplía la oferta educativa, sino que además elimina o desregulariza los vínculos jurídicos que conlleva el concierto educativo, al tiempo que restringe el servicio público educativo.

ESPECIALIZACIÓN CURRICULAR Y AUTONOMÍA DE CENTROS

Al amparo de la vieja idea de autonomía, que encontró sus primeras formulaciones en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985,[44] la Comunidad de Madrid viene impulsando, en otro giro decisivo, la especialización curricular de los centros docentes como instrumento para aumentar las situaciones de mercado. La idea anida en la competencia entre centros. Se trata de una idea muy querida del neoliberalismo: fomentar una demanda educativa múltiple, distinta entre los centros, que permita a las familias ampliar las opciones de elección. La libre elección entre una amplia oferta de programas educativos, parecen pensar, es la clave para satisfacer la demanda. La idea de especializar a algunos centros, que nació en la ley orgánica de 2002,[45] y que ha encontrado cobijo en la recién aprobada Ley Orgánica 8/2013, de 9 diciembre, viene impulsándola la Comunidad de Madrid desde el año 2004 con la aparición del programa bilingüe. Dicho en otras palabras: una oferta plural supone diversidad de valores, diversidad de objetivos, diversidad curricular, diversidad metodológica, diversidad de formas organizativas. Una especialización que aparecerá impresa en el frontispicio de la entrada del centro educativo, y que la Comunidad de Madrid ha impulsado como una técnica de gobierno más para crear un espacio de mercado competitivo entre los centros. Antes de ocuparnos de la forma particular que adopta, hay que señalar que adquiere cuatro formas sobre la base de la ciencia, música, deporte, nuevas tecnologías y enseñanza de un idioma, preferentemente el inglés. Cuatro formas, o vías diferentes que expresan la autonomía de los colegios e Institutos de Educación Secundaria, base para su heterogeneidad competitiva.

La especialización e innovación, como se acaba de indicar, se expresa a través de distintas modalidades: 1) centros de especialización deportiva,

[44] Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (BOE del 4).

[45] Art. 66 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 diciembre, de calidad de la educación (BOE del 24).

con una ampliación de 2 horas de Educación Física a la semana, más una asignatura optativa confeccionada por el propio centro de carácter deportivo, además de que tienen que ofertar un programa específico de actividades complementarias y extraescolares de contenido deportivo;[46] 2) centros de especialización musical, basada en el proyecto *Hoquetus* de fomento de las enseñanzas musicales, con una organización horaria en toda la etapa de la educación secundaria obligatoria para los alumnos que cursan enseñanzas musicales en un determinado Conservatorio. Se autoriza al centro a suscribir acuerdos con instituciones musicales para llevar a cabo representaciones en el propio centro, y se completa con un coro escolar; 3) centros de especialización científica, con un aumento de 2 horas semanales en los tres primeros cursos de la etapa de secundaria obligatoria, y de 1 ó 2 horas en el cuarto curso. Estos aumentos pueden dedicarse al incremento de las clases de inglés, laboratorio y , en cuarto curso, a una materia optativa específica: robótica;[47] centros de innovación tecnológica, que utilizan las nuevas tecnologías como herramienta didáctica tanto en la materia de Tecnología como en Matemáticas, así como dos materias seleccionadas entre Ciencias de la Naturaleza, Geografía e Historia, Educación Plástica y Visual, Lengua Extranjera y Lengua Castellana y Literatura;[48] 4) y, por último, la gran apuesta de la política educativa de la derecha conservadora y neoliberal: el bilingüismo.

El programa bilingüe nace en el año 2004, contestación explícita y decidida de la política educativa de la derecha política madrileña y ejemplo para la del resto del país.[49] Representa la expresión más acabada de su concepto de calidad en opinión del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, porque ha elevado el nivel de conocimiento de la lengua inglesa de los alumnos

[46] En el curso 2012-2013 había 5 institutos de especialización deportiva en la Comunidad de Madrid, ampliándose progresivamente su red.

[47] Hasta la fecha sólo un Instituto ha ofertado su proyecto de especialización científica: el IES Santa Teresa de Jesús. La materia de robótica, con la denominación de *Tecnología, Programación y Robótica* ha sido implantada, como asignatura de libre configuración autonómica, en todos los centros a partir del curso 2015-2016 en los tres primeros cursos de la educación secundaria obligatoria, con un total de 2 horas semanales.

[48] Actualmente se oferta en 15 Institutos bajo el programa de Especialización e Innovación Tecnológica.

[49] Debe señalarse que, aunque nos centramos en el programa bilingüe de inglés, existen otras variantes de carácter bilingüe, a saber: las secciones lingüísticas en lengua francesa y alemana, el currículo avanzado integrado hispano-británico (convenio Ministerio de Educación-British Council iniciado en 1996); el programa BEDA ofertado en escuelas católicas; y el programa CBC de la Unión de Cooperativas de Enseñanza de Trabajadores Asociados de Madrid. Toda la información legal en URL: http://www.madrid.org/dat_capital/upe/bilingues.htm. En el curso 2014-2015 están autorizadas 15 secciones lingüísticas de francés y 9 de alemán.

madrileños para contribuir a la excelencia en su formación y facilitar su inserción profesional en las mejores condiciones. Esta iniciativa tiene el propósito de fortalecer la libertad de elección de las familias.[50] El modelo, vaya por delante, no tiene parangón en ninguna otra comunidad autónoma. No sólo porque afecta a la entera organización del centro, a todas sus unidades y alumnos, sino también por la exigencia en la formación inicial el magisterio y profesorado, que debe estar en posesión de un nivel C1, en el marco europeo de referencia de las lenguas, o, en su defecto, superar un examen específico equivalente que le permita acceder a la habilitación para ejercer docencia en el programa[51]. El programa bilingüe se desarrolla a través de la metodología ALCOLE (Aprendizaje Integrado de Contenido y Lengua). Este método se basa en utilizar una lengua, en este caso la inglesa, para acceder al contenido, sea de Ciencias de la Naturaleza, o Geografía e Historia u otros, además de procurar un ambiente en todo el centro para que con la mayor naturalidad convivan las dos lenguas, castellano e inglés. En educación primaria los alumnos reciben entre el 30% y 50% del horario escolar en lengua inglesa, pudiéndose impartir todas las áreas en lengua inglesa, excepto Lengua Castellana y Matemáticas. Es obligatoria la transmisión en inglés del área de Ciencias Sociales, y, además de la Lengua Extranjera inglesa, se pueden ofrecer también en inglés las demás áreas, con las excepciones comentadas, dependiendo de si el profesorado está habilitado o no en dicho idioma. Los alumnos de 2.º y 4.º tienen una valoración externa realizada por el Trinity College de Londres, y Cambridge-ESOL Examinations para los alumnos de 6.º. Aquellos que la superen, exclusivamente estos, podrán acceder a la sección del programa bilingüe del Instituto de educación secundaria o, en el centro privado concertado, cursar el currículo de inglés avanzado.

A su vez, los alumnos, en el Instituto de educación secundaria, se organizan en dos modalidades: la sección bilingüe, con un exigente nivel de inglés, al que acceden los que han superado la prueba que acabamos de comentar,

[50] *Informe 2014 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid,* 333.

[51] La habilitación supone superar una prueba de nivel C1, según el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas. La vigencia de esta habilitación es de 5 años en el caso que no se ejerza la docencia en un programa bilingüe durante el mencionado período. Están exentos de esta prueba los maestros y profesores que acrediten estar en posesión de un C1. En el año 2013 se disponía de 825 profesores y 2.342 maestros habilitados o con nivel C1. *Informe 2014 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid*, 333. Obviamente, desde entonces no sólo se ha incrementado progresivamente el número de centros bilingües, sino también el de profesionales con el nivel C1.

y el programa, que acoge a los alumnos que no han superado la prueba de nivel lingüístico en 6.º curso de educación primaria. Estos siguen un recorrido curricular de más bajo nivel académico, compuesto por cinco horas semanales de inglés, pudiendo, según el nivel de acreditación o habilitación del profesorado, recibir otras áreas en inglés, incluyendo la sesión de la tutoría. Los grupos, si el cupo de profesores lo permite, pueden organizarse de modo flexible de acuerdo con su nivel lingüístico, lo que podría permitir su reasignación en grupos de nivel más avanzado dentro del programa. Los alumnos de la sección bilingüe reciben 5 horas de inglés avanzado,[52] de mayor nivel que el de los compañeros que integran los cursos del programa, la tutoría y las asignaturas de Ciencias Sociales, Geografía e Historia en el primer y segundo curso, a la que se añade Biología y Geología en tercero, más una tercera asignatura a las dos anteriores en cuarto curso de la educación secundaria obligatoria.

Como vemos, la intervención gubernamental se completa, en este proceso competencial de centros, mediante una política activa, con el fin de construir el adecuado marco y éxito del programa bilingüe, favoreciéndolo al dotarlo de mejores condiciones que al resto de los centros y programas. En este sentido, y aunque sea aparentemente contradictorio con la esencia del liberalismo, el gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, desde el poder, ajusta y regula, no sólo para que estos centros compitan con el resto, sino, a la inversa, para contrariar la lógica de la competencia al dotarlos de más recursos que a sus competidores y, en consecuencia, situar a los centros bilingües en una situación privilegiada por las recompensas recibidas, guiando de manera indirecta y visible la libertad de elección y la conducta de los ciudadanos. En la libre elección del producto bilingüe, frente al resto de los centros educativos, no se ha retirado el poder público, al contrario, este, en un proceso de racionalización del mercado, lo ha dotado de más recursos. Paradójicamente, la eficacia de la acción pública no viene de la mano del comportamiento de los individuos y de las constricciones de medios para minimizar los costes y maximizar el resultado. Todo lo contrario, en su regulación se ha expandido el gasto público. Y es que los

[52] Orden 1317/2015, de 7 de mayo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regula el procedimiento de acreditación para impartir el currículo de Inglés Avanzado en los institutos bilingües y en los centros privados concertados autorizados para impartir el Programa Bilingüe en Educación Secundaria de la Comunidad de Madrid (BOC del 14); Orden 763/2015, de 24 de marzo, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se regulan los centros privados concertados bilingües del ámbito de gestión de la Comunidad de Madrid (BOCM del 9).

centros bilingües, para el más acabado cumplimiento de sus finalidades y satisfacción de sus clientes, han recibido recursos públicos muy por encima de sus competidores: la figura de un coordinador con un complemento de productividad, según las unidades; pizarras digitales para todas sus aulas, materiales didácticos específicos, programas de formación internacionales que posibilitan mediante ayudas su formación lingüística en otros países, además de ayudas económicas para cursos de inmersión lingüística,[53] sin olvidar la importante figura de los auxiliares de conversación.[54]

No puede negarse el éxito político del programa bilingüe. A fecha de 2013 se oferta el bilingüismo en 298 colegios públicos y 122 colegios concertados, con 2.929 unidades, siendo 119.771 el total de alumnos inmersos,[55] mientras que 81 Institutos de educación secundaria participaban en el mismo con un total de 804 unidades. El poder público, con el fin de ayudar a la satisfacción de los deseos ciudadanos, a través de la mano visible de la Consejería de Educación, gastó, en 2013, un total de 20.506.720 euros en dicho programa, con un incremento sustancial de la inversión en relación con el curso anterior.[56] Gasto que fundamentalmente sostiene a los auxiliares de conversación y el programa de formación del profesorado.

---

[53] Durante el año 2013 se formaron 1.058 profesores, tanto en programas de inmersión lingüística como en visitas a otros países. Se impartieron cursos de lengua inglesa en las Escuelas Oficiales de Idiomas y en las universidades madrileñas, siendo el total de participantes de 643. Por otra parte, 75 profesores de enseñanza secundaria viajaron a EEUU, 70 profesores y 107 maestros lo hicieron a Reino Unido, 20 directores participaron en un curso de formación para directores en Canadá y 103 docentes recibieron formación en universidades en el Reino Unido, además de 40, entre profesores y maestros, que se formaron en Irlanda durante un período de 3 meses. El programa tiene obviamente costes. Los profesores involucrados reciben un complemento aparte de su salario básico: un profesor que enseña más de 15 horas en inglés en asignaturas diferentes del idioma inglés percibe 1.500 euros al año; entre 8 y 15 horas, 1.125 euros; y menos de 8 horas, 750 euros. Orden de 20 de enero de 2015, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan Instrucciones para la Gestión de las Nóminas del Personal de la Comunidad de Madrid para 2015 (BOCM del 26).

[54] Los auxiliares de conversación, jóvenes universitarios, en su gran mayoría graduados en sus países de origen, colaboran con el centro y sus profesores en la competencia lingüística del idioma, representando, en 2013, un total de 1.128 auxiliares de conversación, repartidos entre 887 auxiliares en colegios públicos y 241 en Institutos. En el curso académico 2014-2015, parece que su número ronda los 1.900. Imparten 16 horas de conversación en el aula, junto al tutor, pudiendo disponer de 2 horas para la enseñanza de la lengua a los profesores. *Guía del auxiliar de conversación 2014-2015*, en URL: http://www.educa2.madrid.org/web/educamadrid/principal/files/b205a2ee-682c-41da-b886-376593c987b9/GUIA%2014-15_espanol.pdf?t=1410179451311/GUIA%2014-15.espanol.pdf?t=1405944676582.

[55] *Informe 2014 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid*, 338. En el curso 2014-2015 se contabilizan 434 centros públicos, de los cuales 97 son Institutos de educación secundaria. Casi un 40% de los colegios públicos de la Comunidad de Madrid son bilingües.

[56] 18.395.968 euros fueron a parar a colegios e institutos públicos y 2.110.752 euros a los centros concertados.

El programa bilingüe, creado e impulsado desde el poder, se apoya en unas condiciones muy favorables frente al resto de la oferta educativa. Con unas consecuencias sociales supuestamente favorables, allana el camino para que un amplísimo sector de los ciudadanos lo comparta y participe de sus presupuestos, con lo que cristaliza y ya, sin disputa alguna, legitima una determinada práctica política del poder. Práctica caracterizada por dos notas.

En primer lugar, responde al modelo y a la lógica de la competencia entre los centros docentes. El programa bilingüe remite a una forma de concebir la sociedad sobre la base de la competencia que, a su vez, es construida de modo deliberado. Los centros bilingües constituyen una marca distinta, diferenciada del resto, en situación ventajosa para atender a los más aptos, aunque una parte de la oferta también alcanza a poblaciones marginales. Si miramos los Institutos públicos, nos encontramos que los chicos de 12 años, edad de entrada en los mismos, se encuentran ante tres niveles diferentes, en una prematura segregación curricular: la sección, con el máximo nivel de exigencia; el programa, con un nivel de exigencia menor, y el centro docente próximo que, al no ser bilingüe, tiene que atender a los alumnos nacionales menos aptos, además de todos los inmigrantes recién incorporados a nuestro sistema educativo. Y si miramos los centros de educación primaria, se vuelven a observar las ventajas para unos y las desventajas para otros, especialmente para los alumnos con dificultades específicas de aprendizaje o de necesidades educativas especiales. Precisamente, en el único estudio realizado hasta la fecha del programa, que se centró en las dos primeras cohortes de alumnos que terminaron 6.º curso de educación primaria, se concluye que los efectos negativos se concentran en alumnos con padres con bajos niveles de formación, al tiempo que supone un importante coste sobre el aprendizaje de la asignatura curricular intitulada en ese momento Conocimiento del Medio, Social y Natural.[57]

En segundo lugar, dicho modelo aparece como un resultado lógico y racional, surgido de una demanda espontánea e impecable. Parece un hecho que un sector de la clase media ha accedido a una oferta educativa diferenciada como resultado de un programa con supuestas ventajas culturales y

[57] Anghel Brindusa, Antonio Cabrales, Jesús M. Carro, *Evaluación de un programa de educación bilingüe en España: El impacto más allá del aprendizaje del idioma extranjero* (FEDEA, Universidad Carlos III de Madrid, Documento de trabajo 3013-08), 25. URL: www.fedea.es (consultado el 13 de mayo de 2015).

educativas, lo que, en su percepción, es resultado de una decisión racional, impecable, y no de las ventajas de una decidida decisión pública de contenido neoliberal. De este modo no se cuestiona la decisión de llevar a sus hijos a un centro bilingüe, produciéndose un vaciado del discurso neoliberal, asumiendo un sector de la sociedad este juego de oferta y demanda como obvio, como resultado de un comportamiento racional y adecuado. En la demanda queda legitimado el programa bilingüe, reforzando su éxito. Reforzamiento al que contribuye, y no en poca medida, la adaptación de los ciudadanos a las exigencias de las necesidades productivas, lo que lleva a los padres a demandar una educación, que no es otra que la que se ofrece desde el poder político, que facilite insertar en el futuro a sus hijos con éxito en el ejercicio de funciones económicas especializadas. El programa bilingüe no sólo representa una racionalidad que lleva a organizar un amplio conjunto de centros docentes y, con ellos, a los gobernados, sino que nos habla de una ideología, de unas significaciones culturales determinadas que expresan las creencias de la derecha política en el poder. De este modo la ideología que ha impulsado la estrategia y práctica del bilingüismo ha logrado, en nuestra opinión, a juzgar por la altísima demanda de los centros bilingües, la debida coherencia entre poder y ciudadanos, al asumir y compartir éstos los fundamentos y condiciones del programa. La ideología neoliberal logra satisfacer las necesidades de un amplio sector de familias, lo que legitima su política y al mismo tiempo muestra de forma contundente su eficacia.

Por último, como asiento de la impecable especialización curricular debemos mencionar la creciente fuerza de la autonomía institucional como modelo organizativo de los centros docentes. Es el modelo organizativo que mejor encaja con la economía de mercado, pues sitúa la responsabilidad en el centro al tiempo que establece estrechos vínculos con la evaluación y rendición de cuentas. Con la autonomía va la eficacia de la gestión, la calidad medida en resultados, la prevalencia de la economía, la gestión y el control. Un modelo concorde con la visión del neoliberalismo de otorgar primacía al individuo frente a la colectividad. La autonomía institucional de los centros conviene al mercado, escenario en el que cristaliza la ideología neoliberal. Desde la autonomía se eligen los programas de especialización curricular; desde la autonomía se compite con el resto de los centros; desde la autonomía se rinden cuentas. El orden neoliberal educativo necesita de la autonomía, pues permite tratar a todos los centros educativos de un modo próximo a la gestión empresarial. La autonomía no se preocupa por

la naturaleza de la educación, sino por la forma en que deben alcanzarse los resultados privados, por el uso de distintos mecanismos para mejorar la situación en un mercado competitivo de centros, lo que redundará en incentivos positivos o negativos, al igual que ocurre en las empresas. Pues bien, con el fin de hacer realidad el principio de autonomía e introducir una nueva gobernanza en los centros, la Comunidad de Madrid cede, previa solicitud y autorización, el porcentaje curricular que le corresponde en el ejercicio de sus competencias ejecutivas y legislativas en el marco de la legislación básica del Estado, a los centros educativos. La medida es de un gran calado político, un verdadero *big bang* en la política educativa y curricular, trata de acercar los centros docentes al sector privado, siempre más reactivos, flexibles y supuestamente más eficaces.[58]

Fue en el año 2011 cuando la Comunidad de Madrid puso en pie el decreto de autonomía de los planes de estudios en educación primaria y secundaria obligatoria.[59] Tomando como referencia el curso 2012-2013, 282 centros docentes se acogieron a esta modalidad curricular. De estos, 199 eran concertados, 57 públicos y 26 privados.[60] Las estrategias autorizadas, en educación primaria, fundamentalmente se dirigen a reforzar las materias instrumentales, Lengua Castellana, Matemáticas e Idioma extranjero, ampliando en general el horario lectivo entre dos y dos horas y media. En los centros de educación secundaria, además de las materias instrumentales, se refuerza el deporte o la tecnología en los centros con especialización deportiva o tecnológica. Dentro de esta modalidad se permite que las materias que decida el centro, con exclusión de Lengua Castellana y Matemáticas, se puedan impartir en otro idioma, además de ofertar optativas de diseño

[58] En el art. 6 bis de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, se lee: «El horario lectivo mínimo correspondiente a las asignaturas del bloque de asignaturas troncales se fijará en cómputo global para toda la educación primaria, para el primer ciclo de educación secundaria obligatoria, para el cuarto curso de educación secundaria obligatoria, y para cada uno de los cursos de bachillerato, y no será inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración». El resto del horario en las materias troncales es competencia de cada Administración autonómica, siendo este porcentaje, bajo regulación autonómica, el que cede a los centros docentes la Comunidad de Madrid. Además, los centros privados pueden comunicar, no es necesaria autorización alguna, qué materias impartirán en otro idioma que no sea la Lengua Castellana y las Matemáticas.

[59] Decreto 12/2011, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, de autonomía de los planes de estudio de educación primaria de la Comunidad de Madrid (BOCM del 15 de abril). Decreto 13/2011, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, de autonomía de los planes de estudio de educación secundaria obligatoria de la Comunidad de Madrid (BOCM del 15 abril).

[60] *Informe 2014 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid*, 425.

propio. De este modo, la Comunidad de Madrid, ha llevado la autonomía a su mayor extremo hasta la fecha en España, produciéndose un giro decisivo en la política curricular. Así, se separan unos centros de otros, ofrecen su variada mercancía en la plaza pública, exponen el valor añadido de su oferta educativa, vinculando la educación con el consumo de masas. Ha sido, quizá, la técnica de gobierno curricular más depurada en el neoliberalismo español. Con esta técnica de cesión curricular, el Partido Popular en el poder en la Comunidad de Madrid, ha tratado de crear situaciones de mercado entre los centros docentes, incluidos los públicos, haciendo que los centros educativos se integren en el juego competitivo y mercantilizado. La bondad o no de esta política vendrá dictada por el consumidor, por la elección o no de los padres, que alcanzarán las mejores oportunidades según los resultados. La medida, verdadero *big bang* en la política educativa madrileña, se ha extendido a todo el sistema educativo, incluyendo, además de la primera y segunda enseñanza, las enseñanzas de régimen especial.[61] De este modo, a través de la especialización y la autonomía curricular, se intentan crear las condiciones para competir entre sí los centros docentes y los alumnos. Y con ello, supuestamente, se están creando situaciones ventajosas para los centros más aptos, lo que redundará en la reestructuración de su gestión, mejorando los resultados y eliminando factores indeseados en los costes y en las decisiones.

EXCELENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Si la equidad viene representada por la probabilidad de alcanzar buenos rendimientos en educación independientemente del origen social, la excelencia, significa «el reconocimiento del trabajo, el esfuerzo y el mérito».[62] Es, en el lenguaje neoliberal y neoconservador, la primacía del talento encauzado a través de la cultura del esfuerzo sedimentada sobre un conjunto de principios y valores.[63] Se trata de maximizar el capital humano, inculcando el valor de la mejora permanente mediante un continuo proceso de obstáculos curriculares que debe superar con éxito el estudiante, lo que le

[61] La normativa relativa a los proyectos propios o planes de estudio de los centros en la siguiente dirección electrónica: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Actuaciones_FA&cid=1354405147831&idConsejeria=1109266187254&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1142359902140&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265444699&sm=1109266100977

[62] Baudilio Tomé Muruguza, *El reto de la excelencia* (Madrid: FAES, 2009), 5.

[63] Moya Otero, *La ideología del esfuerzo*.

lleva a perfeccionar sus resultados y rendimientos. De la conjunción de las aspiraciones de este tipo de alumno y centros que cultivan entre sus finalidades la ambición e iniciativa de los individuos, resulta la excelencia. Manifiesta el sentido de la estrategia de extender la competencia entre los centros y un modelo de gestión de cuasi mercado, pues arrastra a un estilo de vida, a una manera de configurar y manifestar la identidad, *una nueva razón del mundo*, en palabras de Christian Laval y Pierre Dardot, que se extiende al modo de enfrentarse a la vida: ¡qué gane el mejor¡ Se cultiva el talento en los colegios e institutos, desde una perspectiva de absoluta responsabilidad del sujeto hasta materializarse en el éxito. Para que este estilo de vida pueda encontrar el terreno adecuado, la Comunidad de Madrid ha sido pionera en la puesta en marcha de distintas iniciativas encaminadas a medir y mejorar el logro individual y del centro docente:

La prueba de Conocimientos y Destrezas Indispensables (CDI)

Este tipo de prueba se dirige a todos los alumnos de la Comunidad de Madrid de tercero y sexto curso de educación primaria y de tercer curso[64] de la enseñanza secundaria obligatoria. La prueba consta de un dictado, la lectura de un extenso texto a partir del cual el alumno demuestra sus conocimientos y permite observar su nivel de comprensión lectora, así como de un conjunto de ejercicios y problemas de matemáticas. La prueba, que no estima el funcionamiento del sistema educativo, tiene carácter censal y se centra en el alumno individual. Elaborada y organizada por una empresa tras un proceso de licitación, y aplicada y corregida por profesores externos al centro, tiene un valor más que dudoso para medir lo que pretende: el rendimiento de cada uno de los centros madrileños.[65] Más aún: como han puesto de manifiesto Prieto Egido y Villamor Manero, al observar cómo a lo largo de los años se produce una inexplicable variabilidad en las posiciones de los centros en el ranking publicado por la Comunidad

[64] Durante el curso 2015-2016 ha quedado en suspenso la prueba CDI de tercer curso de la enseñanza secundaria obligatoria dado que la nueva ordenación académica propuesta en la ley orgánica de 2013 someterá a los alumnos de cuarto curso a una prueba externa para obtener el título de graduado en la enseñanza obligatoria.

[65] En un trabajo de los integrantes del departamento didáctico de Matemáticas del Instituto Juan de la Cierva de Madrid, y tras un pormenorizado análisis de sus medias, desviaciones típicas, correlaciones y su proyección en una escala similar a la que utiliza PISA, se concluye: «Las pruebas CDI, miden mal los conocimientos y destrezas de los alumnos y son menos predictivas de su trayectoria y rendimiento que las demás materias. Resultan por tanto, en nuestra opinión, inútiles y prescindibles». *Departamento didáctico de Matemáticas*, IES. Juan de la Cierva (Madrid).

de Madrid,[66] concluyen que «no es una fuente fiable, ya que la falta de estabilidad de los centros en los resultados del ranking muestra la ineficacia de la prueba para, por un lado, medir la calidad de los centros educativos y, por otro, servir de guía en la elección de las familias».[67]

La política educativa de la Comunidad de Madrid, como vemos, sobre tan endeble base evaluadora, trata de medir la calidad de los centros educativos.[68] Quizá, el valor científico de la prueba de conocimientos y destrezas indispensables no sea tanto un diagnóstico del conocimiento curricular de los alumnos madrileños, como crear o construir una imagen política e institucional, una actitud con gran fuerza descriptiva que procure legitimar el discurso neoliberal, la identificación de los ciudadanos con las estrategias políticas que, con su asunción como si fueran naturales en sus vidas, logran reforzarlas. Asentada en la bondad de supuestos técnicos, expresa de manera inocua la calidad y la eficacia del centro, nunca cómo funciona, mientras que al alumno le estimula la responsabilidad y lo sitúa en una escala que, a modo de espejo, le revela el grado de su talento. Las pruebas, tal y como están planteadas, introducen una nueva forma de gestión en los centros, pues deben guiar a los alumnos por los enunciados en que se constituye y, en consecuencia, asumir los mismos mediante un determinado comportamiento, una determinada subjetividad en la tarea cotidiana en el aula. El alumno, en este contexto, estudia para mejorar y ser más eficaz, mostrar el nivel de su talento que le procura bienestar y satisfacción a través de la prueba. Las pruebas no dejan de ser procedimientos técnicos que, al plantearse de modo censal, afectan a la entera personalidad de los alumnos, al tiempo que, con su práctica, termina convirtiéndose en un estilo de vida: el neoliberalismo crea su propio sujeto liberal.[69]

---

[66] Ejemplo: el centro que obtuvo el primer puesto en el año 2011, ocupó el 591 el año anterior en el 2010, el 49 en el 2009 y el 970 en el 2007. Miriam Prieto Egido, M. y Patricia Villamor Manero, «Libertad de elección, competencia y calidad: las políticas educativas de la Comunidad de Madrid», *Profesorado. Revista de Currículum y formación del profesorado*, 16 (3), (2012): 127-144. URL: htpp://www.ugr.es/local/rev163ART7.pdf (consultado el 6 de mayo de 2015).

[67] Prieto Egido y Villamor Manero, «Libertad de elección», 137.

[68] En la página web de la Consejería *portal escolar* pueden encontrar las familias y cualquier ciudadano los resultados, tanto en gráfica de barras como lineal, de las pruebas CDI en los últimos cinco cursos académicos, así como realizar comparativas entre distintos centros, además de otros datos como el total de alumnos matriculados, servicios, premios, etc.

[69] Este tipo de pruebas, creadas en el año 2004 en la Comunidad de Madrid, se han extendido para toda España al asumirlas, como una supuesta garantía de calidad, la propia Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la educación.

Los Premios Extraordinarios en la EnseñanzaSecundaria Obligatoria

El éxito del rendimiento, de la superación de las pruebas de conocimientos y destrezas indispensables de tercero de educación secundaria permite el acceso a la convocatoria anual de premios extraordinarios. Es el reconocimiento al talento, al esfuerzo y mérito personal de los alumnos que han finalizado los estudios en la enseñanza secundaria obligatoria mediante la concesión de Diplomas de Aprovechamiento y de Mención Honorífica, y de Premios Extraordinarios. El Diploma de Aprovechamiento se logra tras conseguir el título correspondiente de la secundaria obligatoria, con una calificación media superior a 6 en la prueba de conocimientos y destrezas indispensables, superando las distintas partes que la componen.[70] Para el Diploma con Mención Honorífica la exigencia es mayor: una calificación media de 7 en la prueba de conocimientos indispensables de tercero de secundaria obligatoria y una calificación media en 8 en las materias instrumentales, incluida el idioma y Geografía e Historia.[71] Pero la demostración del talento no acaba aquí, pues los alumnos con Diploma con Mención Honorífica pueden disputar 25 premios extraordinarios a través de una prueba única desarrollada en un día de julio, y elaborada por la propia Consejería de Educación, que consta de tres ejercicios sobre tres disciplinas: Lengua Castellana y Literatura, Matemáticas A o B, en función de la opción cursada por el alumno, e Idioma (Inglés, Francés, Alemán o Italiano).[72] El éxito de la misma no es desdeñable, pues suelen presentarse sobre 2.000 alumnos, obteniendo los 25 primeros un premio de 1000 euros y un viaje cultural.[73] El programa de premios al talento individual, de indudable éxito, refuerza la tesis que venimos sustentando: si implicas la subjetividad desde bien joven, legitimas las políticas y estrategias educativas. El éxito en la participación de las familias y alumnos implicados, la nula crítica al programa, se cons-

[70] En el curso 2012-2013 lograron el Diploma de Aprovechamiento 6.829 alumnos, lo que representa un 12,95% de los alumnos que obtuvieron el título de secundaria obligatoria en junio. *Informe 2014 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid*, 212.

[71] En el curso 2012-2013 obtuvieron Diploma con Mención Honorífica 4.941 alumnos, lo que representó un 9.3 % de los alumnos que obtuvieron el título de educación secundaria obligatoria en junio. *Informe 2014 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid,* 212.

[72] Si el alumno no ha cursado Matemáticas en cuarto de la ESO y eligió como materia de opción el Latín, se examina de esta última materia en su lugar.

[73] En 2013 se presentaron 2.058 alumnos. De los 25 alumnos premiados, 9 fueron chicas y 16 chicos, repartiéndose 13 en centros de titularidad privada y 12 en centros públicos. El viaje cultural tuvo como destino Roma. *Informe 2014 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid*, 212.

tituye en un elemento más que se engloba en la racionalidad neoliberal, logrando la futura alienación del sujeto, que entonces estará predispuesto a integrarse en el orden del moderno mundo globalizado. A través de los premios intentan los alumnos alcanzar el reconocimiento de su talento, y con ello, su plenitud y bienestar como estudiantes. Seducidos por los diplomas y premios, por su espacio de competición, están en el camino neoliberal señalado por M. Thatcher: *su cambio de alma*.[74]

El programa de excelencia en Bachillerato

Hemos descrito más arriba las pruebas de conocimientos y destrezas indispensables y los premios a Mención Honorífica. Vinculados a estos se presenta otra innovación neoliberal en el terreno educativo: el Instituto de excelencia y las aulas de excelencia de bachillerato. El *ethos* que defiende el gobierno del Partido Popular de la Comunidad de Madrid, como venimos viendo, fija su horizonte en el progreso y crecimiento del individuo, en reforzar su creatividad, frente a las posiciones que levantan el escudo de la seguridad e igualdad. De ahí su apoyo al liderazgo individual, fuente de progreso y supervivencia. Pues bien, sobre esta base, el gobierno de la Comunidad de Madrid de Esperanza Aguirre inició el curso escolar 2011-2012 el programa de excelencia con la autorización de un Instituto, para, en el curso siguiente, crear aulas de excelencia en cinco institutos. La intención es un bachillerato segregado del ordinario, con un alto nivel de exigencia y especialización que permita a sus alumnos una elevada preparación. Si el nivel que se imparte es exigente, la admisión al mismo no lo será menos: haber concurrido a las pruebas de los premios extraordinarios o acreditar una nota media de 8 en cuarto de la enseñanza obligatoria en las materias instrumentales, además de Idioma y Geografía e Historia. Su horario, frente al Instituto ordinario, se incrementa en una hora en algunas materias, mientras se organizan paralelamente cursos o seminarios de profundización, y concluyen los estudios con un proyecto de investigación, pudiendo este ser premiado. El programa, en lo tocante a su demanda, no ha tenido el éxito esperado, quizá por la competencia del tradicional bachillerato Internacional, al tiempo que sus resultados académicos no se sitúan en un nivel más alto que los del resto de sus compañeros de otros

[74] Entrevista a Margaret Thatcher para el Sunday Times celebrada el 1 de mayo de 1981 : «Economics are the method. The object is to change the soul», Véase http://www.margaretthatcher.org/document/104475.

centros.[75] La puesta en marcha de este tipo de centros que sirve para filtrar a los alumnos del bachillerato, que promueve de modo consciente y deliberado una selección de los mismos a expensas de otros, en función del talento medido en las calificaciones y prueba de los premios extraordinarios, es una prueba más de la racionalidad gubernamental del neoliberalismo madrileño, del despliegue de una lógica ideológica que se extiende como un manto aparentemente natural en el ámbito educativo hasta ensamblarse en el imaginario de las familias y de los alumnos.

La rendición de cuentas

La rendición de cuentas es la asunción de la teoría de la producción económica empresarial a las materias, a la organización de los centros, al saber de los alumnos. Se trata de que los centros se comporten en su gestión al modo empresarial, controlando el proceso de producción y seleccionando las entradas y salidas con el fin de tomar decisiones racionales e incrementar sus resultados. De este modo las entidades educativas se enfrentan a la competencia de otras entidades en los mercados educativos. En este paisaje competitivo, los centros buscarán de modo permanente la calidad de su producto, esto es, el estándar de conocimiento, con el fin de atraer una porción mayor de clientes. Los estudiantes y el personal docente serán dos de las entradas más importantes, siendo el producto o salida el resultado académico que exhibe un alumno y el centro en su conjunto. Una idea asentada sin miramiento alguno y expresada descarnadamente en la primera versión de preámbulo de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad: «el primer objetivo de esta reforma es mejorar la calidad educativa, partiendo de la premisa de que la calidad educativa debe medirse en función del "output" (resultados de los estudiantes) y no del "input" (niveles de inversión, número de profesores, número de centros, etc.)».[76]

[75] En el curso 2012-2013, en el primer curso, el aula de excelencia que más alumnado matriculó fue un centro de la localidad de Las Rozas con 23 alumnos, mientras que el Instituto de Prado Santo Domingo apenas albergó 15 alumnos. La nota media de los alumnos de los centros de excelencia en dicho año académico estuvo en el 8,2, mientras en la prueba general de acceso a la universidad estuvo en el 8,10 (10 puntos es el máximo en la prueba general). *Informe 2014 sobre el sistema educativo en la Comunidad de Madrid,* 347. El curso 2015-2016 contará el programa de excelencia con 12 aulas repartidas en otros tantos Institutos de secundaria, además de un Instituto en el centro de Madrid.

[76] *Anteproyecto de la ley orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa* (Versión 1. Madrid, 29-9-2012). URL: http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/ministerio-mecd/servicios-al-ciudadano/participacion-publica/lomce/20120925-anteproyecto-LOMCE.pdf (consultado el 7 de mayo de 2015).

Con el fin de impulsar este valor de uso, desde el propio Servicio de Inspección de educación se ha puesto en marcha, durante tres cursos académicos hasta la fecha, una actuación específica en distintos centros públicos con el fin de mejorar el rendimiento en las materias instrumentales de Lengua, Matemáticas e Idioma, así como en relación con el absentismo escolar y la convivencia.[77] Con su simplicidad matemática y estadística, el plan, que fija en el director la responsabilidad del mismo, se limita a escoger una salida, lo que denominan nivel de logro o porcentaje de resultados esperados, para, a partir del mismo, establecer un conjunto de acciones que permita alcanzarlo. A los directores de los centros seleccionados se les convoca a reuniones trimestrales con un inspector de educación que cumple funciones de coordinación, en las que dan cuenta de la marcha del proceso, que culmina con una Memoria al final de curso sobre el enfoque, coherencia y análisis de los resultados conseguidos. Desde el punto de vista técnico la actuación es endeble. Prácticamente se reduce a una entrada, los resultados de tres materias instrumentales, sin considerar otras variables como las dimensiones del aula, la ratio, la cantidad de libros de la biblioteca, la calidad de los docentes, la cantidad de tiempo de enseñanza, los materiales, las familias, los conocimientos previos de los alumnos, su edad, el género, el contexto social, etc. Además, no hay consideración de la variabilidad en las entradas ni en las salidas, ni la correlación entre ambas, ni se consideran previamente distintas variables para representar las oportunidades de aprender, ni hay muestras aleatorias, ni se analizan otros desafíos como medidas múltiples, el sesgo en la selección de las muestras ni un análisis, como les gustaría, de la rentabilidad y de coste-beneficio. Lo esencial es aplicar un programa de carácter empresarial, que sitúa la única y exclusiva responsabilidad del

[77] Aparece fijada en el plan de actuación del Servicio de Inspección con la finalidad de implantar una cultura real de la evaluación, al tiempo que impulsa la intervención de la Inspección en los centros que presenten desviaciones significativas. Resolución de 30 de julio de 2014, de la Viceconsejería de Organización Educativa, por la que se aprueba el Plan General de Actuación de la Inspección Educativa para el curso 2014-2015 (BOCM del 18 de agosto). Y hablando de Inspección de Educación, diremos que el cuerpo de funcionarios que lo integran languidece por mor del neoliberalismo, pues ahora el control lo ejercen la demanda y las pruebas de evaluación externa, al tiempo que en un proceso de desregulación creciente, escasa actividad puede corresponderle a quien se le encomendó velar por el cumplimiento de la norma. De ahí que la Comunidad de Madrid sea la única autonomía que no ha regulado el Servicio de Inspección, limitándose a organizar su servicio a través de una norma de bajo rango como es una Resolución. Margaret Thatcher puso el modelo a disposición de los neoliberales: agencias privadas, autorizadas en un registro oficial (OFSTED), encargadas de inspeccionar los centros educativos. A. Dobson, *Evaluación e inspección de estándares en Inglaterra (Reino Unido)*, (OREALC/1997/PI/H/5, documentos, UNESCO). URL: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001836/183653s.pdf (consultado el 14 de mayo de 2015).

rendimiento, a través del director, en los sujetos que «se convierten en contables de su comportamiento a partir de escalas de medida» confeccionadas por superiores jerárquicos,[78] creando de este modo el alumno *accountable*, rasgo del sujeto neoliberal.

LIBERTAD DE ELECCIÓN DE CENTRO

El punto culminante de la mercantilización en el orden neoliberal es la libertad de elección de centro, pues es la que mejor expresa la ley del mercado: espacio óptimo para fijar la oferta y la demanda. En dicho espacio puede ocurrir: a) que la presión conlleve el crecimiento del centro educativo o de la empresa que lo gestiona, bien de manera extensiva o intensiva; o b) que la demanda esté por debajo de las expectativas, generando incertidumbre y, a la larga, al influir negativamente sobre el consumo, aboque a mejorar su eficiencia o, en caso contrario, a su desaparición. El mercado, en el imaginario liberal, ordena de manera armónica el conflicto entre centros docentes. Este es el esquema liberal y que reactualiza el neoliberalismo, colocando en el frontispicio del mismo a un individuo soberano. En efecto, la Comunidad de Madrid, utilizando expresiones de Stephen J. Ball, se convierte en un estimulador del mercado educativo.[79] Ya no se trata de dejar que las esferas que componen el mercado actúen espontáneamente, sino de extender la lógica del mercado, de construir políticamente una nueva racionalidad, un orden neoliberal con su decidida intervención y presión sobre los ciudadanos. Y en esta línea de intervención sobre las conductas, la Comunidad de Madrid dictó un decreto cuyo preámbulo es ilustrativo de cómo la libertad de elección de centro sostiene su concepto de calidad y excelencia[80]:

> El presente Decreto introduce, con dicho fin, una nueva normativa reguladora de los procesos de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos que asegura de forma efectiva la libertad de elección mediante la eliminación de las zonas de escolarización, incrementa la participación de las familias y sus garantías de acceso a una información precisa sobre las características de los

[78] Laval y Dardot, *La nueva razón del mundo*, 355.

[79] Stephen J. Ball, *Understanding Private Sector Participation in Public Sector Educati*on (London, Routledge, 2007), 82.

[80] Preámbulo del decreto 29/2013, de 11 de abril, del Consejo de Gobierno, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid (BOCM del 12).

> centros y de los proyectos educativos, otorga mayor protagonismo a los centros, simplifica el procedimiento de admisión, y, en definitiva, eleva la libertad de elección, junto con la calidad de la educación y la excelencia académica, a la categoría de fundamentos básicos y objetivos últimos del sistema educativo de la Comunidad de Madrid.

El decreto, concorde con su artículo 2.º, dedicado a los principios generales, evoca en torno a la libertad de elección todas las estrategias que hemos ido comentando: la calidad vinculada a los resultados, la igualdad de oportunidades que permite la zonificación única y la selección del alumnado con independencia del lugar de residencia, la financiación de los centros con recursos públicos, la autonomía de los centros para definir proyectos específicos, la excelencia académica y la identificación de las familias con estos, con la consiguiente homogeneidad ideológica inherente al mismo. De esta guisa, los padres ocupan la posición central convirtiéndose en «exigentes y ávidos electores/consumidores de servicios educativos ("activo") y no como receptores de una provisión proveniente de las decisiones del gobierno local ("pasivo")»,[81] influyendo de este modo en el tipo y valor de la mercancía educativa ofrecida por los centros docentes. Conclusión: es el mercado el que establece el valor de la educación. Esta práctica, tendencia creciente en otros países de Europa y otros continentes, va más allá de la defensa de los centros educativos como empresa mercantil, pues apunta directamente a la ideología y a unos determinados intereses, como nos ha explicado recientemente el que fuera ministro de educación entre marzo de 1979 y diciembre de 1980 José Manuel Otero Novas: «lo que ocurre es que hay otros ciudadanos que no quieren ese tipo de enseñanza pluralista, sino que pretenden centros internamente homogéneos con carácter propio».[82] Aquí, el mensaje que nos acompaña, no es otro que, al abrigo del discurso competitivo y general, la defensa de los centros religiosos, pues ellos son los que presentan y defienden un proyecto cerrado y homogéneo. En la Comunidad de Madrid la escuela neoliberal se topa con los centros religiosos. Son los valores religiosos y, especialmente de convivencia, los que influyen en la elección de centro entre las familias españolas, y no tanto la eficiencia de

[81] Antonio Olmedo y Andrew Wilkis, «Gobernando a través de los padres y madres: política educativa y construcción de subjetividades neoliberales en Inglaterra», *Profesorado, Revista de currículum y formación del profesorado*, 18 (2), (2014): 104. URL: htpp://www.ugr.es/local/recfpro/rev182ART6.pdf (consultado el 3 de mayo de 2015).

[82] Otero Novas, *Lo que yo viví*, 249.

los mismos.[83] El discurso de la libertad de centros, como el de las distintas estrategias que le dan contenido y que hemos descrito a lo largo del presente artículo, no se asienta en criterios racionales que hayan puesto de manifiesto con rigor el vínculo entre calidad y libertad de elección de centro,[84] sino que en su semántica resuena con fuerza la ideología neoliberal trufada de tradicionalismo español.

Ahora, a la vista de lo expuesto, ¿qué política educativa plantear? Quizá el primer paso sea el desafío intelectual del análisis reflexivo y cívico de la realidad y, a partir de ahí, comenzar a construir discursos educativos alternativos, tolerantes y decentes. ■

Nota sobre el autor:

Elías Ramírez Aísa es catedrático de Instituto e Inspector de Educación en la Comunidad de Madrid. Colaborador, como profesor asociado, en la Facultad de Educación de la UNED, Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada. Fue miembro del Consejo de Redacción de la revista digital A*vances de Supervisión Educativa* y actualmente forma parte del Centro de investigación MANES (Manuales Escolares). Autor, entre otros trabajos, del libro *Educación y control en los orígenes de la España Liberal* (Madrid: Biblioteca Nueva, 2003). Sus áreas de investigación están centradas en el currículo, la formación profesional, la política educativa y la ciudadanía e identidad política a través de los manuales escolares.

[83] Víctor Pérez Díaz, Juan Carlos Rodríguez y Leonardo Sánchez Ferrer, *La familia española ante la educación de sus hijos* (Barcelona: Fundación La Caixa, 2001). URL: https://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/es05_esp.pdf.

[84] Xavier Rambla, «Las desigualdades de clase en la elección escolar», *Revista de Educación*, 330 (2003): 87.

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 137-170
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.14811

LA LEY ORGÁNICA DE MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (LOMCE) DE 2013: ¿UNA REFORMA MÁS?

The Law for the Improvement of the Education Quality (LOMCE) of 2013: one more reform?

Antonio Viñao*

Fecha de recepción: 12/06/2015 • Fecha de aceptación: 26/09/2015

Resumen: El 9 de diciembre de 2013 fue aprobada la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) actualmente en fase de desarrollo y aplicación. En este artículo se exponen sus orígenes inmediatos —el fallido pacto por la educación promovido por el ministerio Gabilondo del Partido Socialista en los años 2009-2010—. Después se analizan la inserción de la LOMCE en la política social y económica del Partido Popular, y en la política educativa propugnada desde dicho partido o llevada a cabo en las Comunidades Autónomas gobernadas por el mismo, así como los objetivos de la nueva reforma a corto, medio y largo plazo. En este análisis se destacan los rasgos o aspectos de índole neoconservadora apreciables en la nueva reforma, y se incluyen algunas referencias a su proceso de aplicación.

Palabras clave: LOMCE. Política educativa. Neoconservadurismo. Partido Popular.

Abstract: *The Organic Law for the Improvement of the Education Quality (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, LOMCE), currently under development and implementation, was passed on December 9, 2013. In this paper we examine its immediate origins, i.e., the failed education agreement promoted by the Socialist Party's minister Gabilondo in the years 2009-2010. We then tackle the insertion of the LOMCE in the Popular Party's social and economic policy as well as in the education policy defended by this party and carried out in the Autonomous Communities it governs. Finally, we analyze the short, middle and long term goals of the new reform. This analysis emphasizes the neoconservative features of the new reform and includes some references to its implementation process.*

Keywords: *LOMCE. Education policy. Neoconservatism. Popular Party.*

* Universidad de Murcia. Facultad de Educación. Dpto. de Teoría e Historia de la Educación. Campus universitario de Espinardo. 30100 Murcia. avinao@um.es.

Cómo citar este artículo: Viñao, Antonio. «La Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013: ¿una reforma más?», *Historia y Memoria de la Educación*, 3 (2016): 137-170.

INTRODUCCIÓN

El 10 de diciembre de 2013 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa que, según uno de sus analistas y defensores, «podemos considerar como la primera ley que trata de desarrollar el artículo 27 de la Constitución desde una óptica de centro derecha». No olvida, quien lo afirma, ni el Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980, promovido por un gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD), ni la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOECE) de 2002, promulgada bajo un gobierno del Partido Popular. Simplemente, considera que ninguna de las dos llegó a ser aplicada. La primera ley, porque fue «recurrida por el Partido Socialista ante el Tribunal Constitucional que le dio la razón en muchas de sus objeciones», sin que los acontecimientos posteriores de 1981 permitieran «una adecuación de la ley a la sentencia». La segunda, porque la llegada del Partido Socialista al poder trajo consigo la paralización de su «calendario de aplicación» en mayo de 2004.[1]

Las frases y afirmaciones anteriores están escritas para sostener seguidamente, como conclusión, que tras la Constitución de 1978 «la orientación de la política educativa» en nuestro país, «y el mismo sistema educativo son obra de gobiernos de izquierda, con el apoyo de los nacionalistas» —por supuesto de los periféricos, no del nacionalismo español—.[2] La LOMCE vendría a cambiar, así pues, dicha doble orientación izquierdista y nacionalista-periférica.

Dejo a un lado, en este momento, la discutible y superficial interpretación que se hace de la política educativa en España tras la Constitución de 1978. Si me refiero a ella es porque, al menos en su inicio, el texto sitúa la LOMCE en un contexto temporal más amplio. Entre otras razones, porque este es uno de los enfoques que necesariamente debe adoptar eso que se ha dado en llamar la «historia del presente»o de lo inmediato —no confundir con la historia que nos abre los ojos sobre el presente—.[3] Sobre todo cuan-

[1] José Luis Sastre Álvaro, «El proceso de elaboración de la LOMCE. Consideraciones generales», en *Claves de la reforma educativa. A propósito de la nueva Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa*, coord. Carmen Fernández Rodríguez (Madrid: Constitución y Leyes, 2015), 11-55 (citas y referencias en 11-12). El autor es, en el momento de redactar estas líneas, Senador por Ceuta del Partido Popular. Y el artículo una síntesis expositiva —y sobre todo justificativa—, de la LOMCE desde una posición favorable a la misma.

[2] Sastre Álvaro, «El proceso de elaboración de la LOMCE», 12.

[3] François Bédarida, «Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 20 (1998): 19-27.

do, como sucede en este caso, las consecuencias de ese presente que se analiza —la LOMCE— no son las de un pasado próximo, aunque ya tenga su historia, sino que están aflorando día tras día, cuando esto se escribe, en el proceso de aplicación de la misma.

La LOMCE no es todavía un pasado próximo, pero es previsible que lo sea si se tiene en cuenta:

- Que fue aprobada con solo los votos del partido que la promovía, la abstención de la Unión del Pueblo Navarro y el voto en contra del resto de los partidos políticos.
- Que todos los demás partidos políticos, excepto Foro Asturias, Unión del Pueblo Navarro y Unión, Progreso y Democracia, suscribieron el 17 de julio de 2013, en pleno debate parlamentario del proyecto de ley, el compromiso escrito de derogarla en cuanto una nueva mayoría parlamentaria lo permitiera.[4]
- Que la reciente emergencia en el escenario político del país de nuevos partidos como Podemos o Ciudadanos, no hace suponer un destino diferente a dicha ley.

¿Qué sentido tiene, pues, analizar históricamente el presente de una reforma educativa más, en plena fase de aplicación, cuando es muy posible que dicha fase sea paralizada, como ya sucedió con la LOECE en 1980, y que la ley sea modificada en cuanto el partido que la promovió pierda la mayoría absoluta en las próximas elecciones?¿No será esta una ley más a la que vendrá a sustituir otra que, a su vez, será sustituida por otra, etc., etc.,…? En este sentido, no parece que valga la pena dedicarle mucha atención. Será una ley, una reforma más, a la que sucederán otras. Más vale plantearse qué sucederá o qué hacer una vez que se paralice su aplicación, se modifique o se derogue.[5] Sin embargo, la LOMCE, por un lado, posee un relevante valor testimonial e histórico en relación con la política educativa del partido conservador español. En este sentido, no es una reforma más: refleja, mejor que

[4] URL: http://www.europapress.es/sociedad/noticia-grupos-oposicion-comprometen-escrito-derogar-lomce-20130717152221.html. Consulta efectuada el 21 de mayo de 2015.

[5] Esta es la posición o enfoque que mantuve en un breve texto, escrito por encargo, publicado en un número monográfico sobre la LOMCE de la revista de la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA): «La LOMCE: un presente conocido, un futuro incierto», *Padres y Madres de Alumnos y Alumnas*, 117 (2014): 22-24. La perspectiva del trabajo que ahora se publica es otra, pero no se opone a la del breve texto mencionado. Al contrario, ambos se complementan.

la LOCE de 2002, el modelo educativo de dicho partido aunque, como se verá, todavía haya quienes, desde posiciones próximas o que se identifican con el mismo, les parezca insuficiente o de corto alcance. Por otro, los cambios que introduce solo se entienden dentro de dichos modelo y política. Es previsible que sea una reforma más desde un punto de vista temporal, pero no una reforma intranscendente o poco significativa desde el punto de vista ideológico y político. Viene a validar y sustentar legalmente determinadas medidas políticas adoptadas en las Comunidades Autónomas regidas por el Partido Popular, así como, en parte, por otros partidos conservadores de ámbitos territoriales autonómicos. En síntesis, constituye un paso más hacia una determinada configuración del sistema educativo español acorde con el mencionado modelo y con dichas políticas. Su análisis se justifica en razón del mismo interés que suscita, por buscar un símil histórico, el de la Ley de Instrucción Primaria de 2 de junio de 1868, de Severo Catalina, y su Reglamento de 10 del mismo mes y año, derogados pocos meses después, tras la revolución de septiembre, por un Decreto-ley de 14 de octubre. Es cierto que solo estuvo vigente durante cuatro meses, tres de ellos de pleno verano, pero es la disposición legal que mejor refleja el pensamiento y la política educativa del entonces llamado partido neocatólico. De igual modo, la LOMCE es la disposición legal que mejor ejemplifica, por el momento, el pensamiento y política educativa del partido conservador español y de nuestros actuales neoconservadores, así como sus propósitos, estrategias y prácticas. El objetivo de este texto no es, pues, el de exponer el contenido de la LOMCE de un modo sistemático, o el de llevar a cabo un análisis jurídico de la misma, sino el de situarla en el contexto más amplio, para su mejor comprensión, de dichos pensamiento y política.[6]

Con tal fin, primero me referiré a sus orígenes inmediatos —el fallido pacto por la educación promovido por el ministerio Gabilondo del Partido Socialista en los años 2009-2010—. Después analizaré la inserción de la

[6] Aunque en este texto utilice aspectos ya tratados en los trabajos que seguidamente refiero, remito, en relación con la política educativa del Partido Popular y su modelo de sistema educativo a lo dicho en «Neoliberalismo a la española. Límites, contradicciones y realidades», *Cuadernos de Pedagogía*, 270 (1998): 75-80, «El concepto neoliberal de calidad de la enseñanza: su aplicación en España (1996-1999)», *Tempora. Revista de Historia y de Sociología de la Educación*, 4 (2001): 63-87, «El desmantelamiento del derecho a la educación: discursos y estrategias neoconservadoras», *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 31 (2012): 97-107, y «El modelo neoconservador de gobernanza escolar: principios, estrategias y consecuencias en España», en *Gobernanza escolar democrática*, coords. Jordi Collet y Antoni Tort (Madrid: Morata, en prensa). Este trabajo ha de ser visto como complemento de los anteriores. De ahí que, en ocasiones, se repitan argumentos, ideas o aspectos que ya figuran en ellos.

LOMCE en la política social y económica del Partido Popular y en la política educativa propugnada desde este partido, o llevada a cabo en las Comunidades Autónomas gobernadas por el mismo, así como los objetivos de la nueva reforma a corto, medio y largo plazo. En este análisis se destacan los rasgos o aspectos de índole neoconservadora apreciables en la nueva reforma, y se incluyen algunas referencias a su proceso de aplicación.

LOS ORÍGENES INMEDIATOS: UN NUEVO Y FALLIDO PACTO POR LA EDUCACIÓN (2009-2010)

Desde la aprobación de la Constitución de 1978 se han promulgado en España, por ley orgánica, una decena de reformas educativas. Si a ellas se añaden los intentos y proyectos de reforma —por ejemplo, el fracasado proyecto de reforma de la Humanidades del ministerio Aguirre en 1998— y las reformas experimentales —por ejemplo, la de las enseñanzas medias del ministerio Maravall entre los años 1983 y 1987— dicho número supera la decena. Cada cambio en el partido que gobierna, o incluso con el mismo partido, ha supuesto una nueva reforma educativa o un proyecto de reforma. La opinión pública parece demandar, de modo casi generalizado, un pacto en educación —a nuestro juicio inviable por el momento— que acabe con esta situación.

Corresponde a otros trabajos de este número, en su parte monográfica, el análisis de los fracasados intentos de llegar a un acuerdo o pacto en educación durante las dos últimas décadas.[7] En este caso, para situar la LOMCE en un contexto más amplio, debemos hacer referencia al último de ellos, el promovido por el Partido Socialista, a través del ministro Gabilondo.[8] En el proceso de negociación, ambos partidos, el Popular y el Socialista dejaron constancia escrita de sus propuestas. El primero, el 18 de enero de 2010, en un documento titulado *Propuestas del PP para un pacto por la reforma y mejora de la educación en España*.[9] El segundo, nueve días después, en otro

[7] Remito a las páginas de los artículos de Manuel de Puelles y Alejandro Tiana publicados en este mismo número, en las que tratan esta cuestión en relación con los fallidos intentos de un pacto en educación de 1997, 2005 y 2009-2010.

[8] Puede afirmarse que el objetivo político principal del ministerio Gabilondo, y el que, para alcanzarlo, se eligiera como ministro a una persona de sus características, sería el de conseguir un pacto por la educación con el Partido Popular.

[9] Partido Popular, *Propuestas del PP para un pacto por la reforma y mejora de la educación en España* (Madrid, 18 de enero de 2010). Accesible en http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1906-20100118171348.pdf. Consulta efectuada el 20 de mayo de 2015.

documento con el título de *Propuestas para un pacto social y político por la educación*.[10] El final es conocido: no hubo acuerdo y el Partido Popular, con fecha de 20 de mayo de dicho año, emitió un nuevo documento en el que definía su posición al respecto cuando ya las encuestas anunciaban su previsible triunfo por mayoría absoluta en las próximas elecciones generales[11]. Los dos objetivos principales del pacto —«emprender las reformas que nos permitan combatir con eficacia el fracaso escolar» y «elevar la calidad de la educación»—, se decía desde dicho partido, no se podían «alcanzar con meros retoques del modelo educativo vigente en España desde hace más de veinte años». Lo que se necesitaba era «una reforma en profundidad del sistema», un nuevo modelo que respondiera, entre otros aspectos, a los principios de recentralización —apoyo al castellano como «lengua vehicular en la enseñanza», garantía y reforzamiento de unas «enseñanzas comunes impartidas en los mismos términos en toda España», establecimiento de un «verdadero sistema nacional de evaluación y rendición de cuentas» con el que informar a las familias, y «mantenimiento de los cuerpos nacionales del profesorado» con el fin de garantizar su «movilidad en todo el territorio nacional»—, y libertad de elección por los padres «del tipo de educación y centro educativo que quieren para sus hijos».[12]

La oportunidad de dar forma legal a ese nuevo modelo llegaría con el triunfo por mayoría absoluta del Partido Popular en las elecciones de noviembre de 2011. Su materialización sería, o debía ser, la LOMCE.

LA LOMCE EN EL MARCO DE LA POLÍTICA GENERAL —SOCIAL Y ECONÓMICA— Y EDUCATIVA DEL PARTIDO POPULAR

La LOMCE constituye una pieza más, relevante, pero una más de una política educativa determinada, no siempre coherente ni sistemática, construida en ocasiones sobre la marcha, que, a su vez, se integra en un pro-

[10] Ministerio de Educación, *Propuestas para un pacto social y político por la educación* (Madrid, 27 de enero de 2010). Accesible en http://www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2010/conferencia-sectorial-propuesta-pacto.pdf?documentId=0901e72b800adfb5. Consulta efectuada el 20 de mayo de 2015.

[11] Partido Popular. Oficina de Información, *Posición del Partido Popular en relación al pacto sobre la reforma del modelo educativo* (Madrid, 6 de mayo de 2010). Accesible en http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/201005/06/sociedad/20100506elpepusoc_1_Pes_PDF.pdf (consulta efectuada el 20 de mayo de 2015).

[12] Partido Popular, *Posición del Partido Popular*, 2-6.

grama o ideario político más amplio, el del tradicional conservadurismo autoritario español remozado y adaptado a los nuevos tiempos.[13] Detrás de dicho programa hay, por supuesto, toda una filosofía social o modelo de organización social de rasgos profundamente desigualitarios. El objetivo general, en síntesis, es el desmantelamiento del llamado Estado social o del bienestar, producto —más teórico que real en el caso español—[14] de un pacto social y constitucional basado, como remedio o antídoto frente a las propuestas revolucionarias, en un sistema fiscal de impuestos progresivos y el peso relevante de los gastos sociales (sanidad, pensiones, seguro de desempleo, asistencia social, educación, etc.) en los presupuestos públicos.

Una de las piezas clave de ese Estado social es, o era, la educación entendida como un espacio público —que pertenece al ámbito de lo público o común del que son responsables los poderes públicos—[15] sustraído a su mercantilización, financiado fundamentalmente con impuestos y configurado para garantizar el derecho a la educación como derecho social: derecho a una educación básica de cierta calidad desde el nacimiento hasta al menos los 16 o 18 años, así como a una formación profesional; derecho, por quienes carecen de medios, a la percepción de becas y ayudas al estudio en la enseñanza post-obligatoria; y programas específicos de educación compensatoria y de refuerzo y ayuda para quienes las precisen, ya se trate de centros docentes, alumnado, familias o zonas y áreas de pobreza. Si la educación no puede hacer mucho, por sí sola, para amortiguar las diferencias sociales que, al menos, no las refuerce.[16]

---

[13] Sobre el particular, remito a lo dicho en «El modelo neoconservador de gobernanza escolar: principios, estrategias y consecuencias en España».

[14] En relación con las debilidades e insuficiencias del Estado del bienestar en España, véase Vicenç Navarro López, *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país* (Barcelona: Anagrama, 2002), y Vicenç Navarro López (coord.), *El estado del bienestar en España* (Madrid: Tecnos, 2004).

[15] Suele emplearse en España el adjetivo «público» para referirse al sector educativo de titularidad pública. Dada la polisemia del término y los malentendidos que origina —Antonio Viñao, «Público-privado. Concepciones, malentendidos, estrategias», *Cuadernos de Pedagogía*, 409 (2011): 80-83, y «Escuela pública-privada», *Cuadernos de Pedagogía*, 451 (2014): 24-27, número monográfico sobre «40 años de educación. 40 años de *Cuadernos*»—, sugiero su sustitución por el adjetivo «común» en el sentido no ya de la *common school* estadounidense, sino de bien o espacio común de acuerdo con la caracterización de dicha expresión efectuada por Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990). Traducción al castellano: *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva* (México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2000).

[16] La caracterización que se hace del derecho a la educación es la que corresponde a la perspectiva socialdemócrata del Estado social o del bienestar. Existen, como se verá, otras concepciones del mis-

Por supuesto, el desmantelamiento del Estado del bienestar y, con él, del derecho a la educación implica una ruptura del pacto socialdemócrata y una «revuelta fiscal»: reducción de impuestos y establecimiento de transferencias y exenciones a los que más tienen para que, teóricamente, creen riqueza y empleo y, al mismo tiempo, reducción de los gastos sociales —los popularmente llamados «recortes»— y apertura al capital privado de todo lo hasta entonces público o común que pueda ser privatizado. Es decir, todo lo público y común, hasta el Estado.

Los principios o ideario básico de dicha política educativa, aquella en la que hay que enmarcar la LOMCE para su comprensión, son los siguientes:[17]

- El paso del papel o función de los poderes públicos como responsables del suministro y calidad de la educación al de simples instrumentos de regulación y evaluación de un mercado educativo, promovido por y desde esos mismos poderes, sin responsabilidad alguna por el suministro y calidad de dicho servicio. Dicha responsabilidad se transfiere a los centros docentes —dirección y profesorado—, los padres y madres y al alumnado, es decir, a personas individuales o a las instituciones docentes, o, de un modo más vago, a la sociedad en su conjunto y, a título individual, a quienes la componen.
- La libertad de enseñanza entendida, de modo restrictivo, como: a) libertad de creación de centros docentes y establecimiento de un ideario determinado en el caso de que se trate de un centro privado (los centros públicos deben ser ideológicamente neutrales y, por tanto, carecer de ideario; en todo caso, su ideario es la neutralidad);[18] b) libertad de las familias para elegir el centro que se adecúe a sus convicciones reli-

---

mo diferentes e incluso contrapuestas a ella. Desde una perspectiva jurídica internacional, sobre todo europea, véase el libro de Pablo Meix Cereceda, *El derecho a la educación en el sistema internacional y europeo* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2014) objeto de reseña en este mismo número de *Historia y Memoria de la Educación*.

[17] En la definición de esta política ha jugado, y juega, un papel fundamental la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) presidida por José M.ª Aznar. Sobre el particular, véase Antonio Olmedo & Eduardo Santa Cruz Grau, «Neoliberalism, policy advocacy and think tanks in the Spanish educational arena: The case of FAES», *Education Inquiry*, 4 (3), (2013): 473-496, y Geo Saura, «Think tanks y educación. Neoliberalismo de FAES en la LOMCE», *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 23 (106), (2015): http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.106

[18] Por lo general, y salvo que se diga otra cosa, cuando me refiero a centros docentes públicos o privados, o al sector o red pública o privada, la distinción se basa en la titularidad de los mismos. Se trata de un criterio jurídico, no económico, prestacional o ideológico.

giosas, morales o pedagógicas; y c) libertad de los centros para elegir los materiales de enseñanza e impartir asignaturas no previstas en el currículo oficial, así como para elegir al alumnado. En resumen, una opción favorable al pluralismo intercentros, rechazo del pluralismo intracentros y negación u olvido de la libertad de cátedra, académica o científica del profesor, así como de la libertad de conciencia del alumnado: una concepción instrumental de la libertad de enseñanza cuyo fundamento o base no es tanto dicha libertad, en sí misma considerada, sino el modo de llevar a la práctica el derecho/libertad de los padres para elegir para sus hijos un centro docente en función de sus convicciones religiosas, morales o pedagógicas. Este derecho/libertad pasa a ser el fundamento y origen de la libertad de enseñanza, no al contrario. Esta última es consecuencia de la anterior, ya que, para sus defensores, es solo la existencia de ese derecho/libertad de los padres lo que garantiza que haya libertad de enseñanza.[19]

- La consideración de lo público como algo en sí mismo ineficiente, improductivo y costoso, por no decir enfermo,[20] frente a lo privado como algo por sí mismo eficiente y barato para todos, con la consiguiente aversión tanto hacia la figura del funcionario como hacia la del asalariado estable y con unos derechos laborales garantizados. Preferencia general por la figura del trabajador autónomo o profesional —ahora llamado emprendedor—, solo responsable ante sí mismo, que se contrata en función de las necesidades —es decir, con carácter temporal— y por servicios o trabajos concretos, que se paga su seguridad social y tiene, si puede, su plan privado de pensiones.
- La consecución de la mejora de la calidad en la enseñanza mediante la implantación de mecanismos de competencia mercantiles —un mercado o cuasi-mercado educativo—, la diversificación de la oferta educativa con el fin de favorecer la existencia de centros docentes llamados «de excelencia», el establecimiento de evaluaciones con test estandarizados, la difusión pública de sus resultados y la rendición

[19] M.ª Dolores Ferré Fernández, «El derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos en España», en *Sistema educativo y libertad de conciencia*, coord. Santiago Catalá (Madrid: Alderabán, 2009), 61-71.

[20] Sobre «la enfermedad de lo público», véase Francisco López Rupérez, *La gestión de calidad en educación* (Madrid: La Muralla, 1994), 12. Es curioso que muchos de los detractores de lo público sean funcionarios, o que todos ellos estén dispuestos a ocupar cargos en el sector público a poco que se les proponga. Parece como si dicha «enfermedad» no les afectara o que desapareciera cuando ocupan cargos públicos.

de cuentas por los centros docentes y profesores en función de los mismos.[21]

- La consideración de los centros públicos como entes teóricamente autónomos a los que se les aplican técnicas de gestión propias del sector privado, así como de la red pública como subsidiaria de la privada.
- La configuración de ese mercado educativo requiere implantar la libre elección de centro docente por las familias —o sea, la libre selección del alumnado por aquellos centros docentes en los que la demanda supera a la oferta— lo que implica el llamado «distrito único», una amplia oferta de centros concertados y, como solución ideal o definitiva, los cheques o bonos por el importe del puesto escolar y/o las desgravaciones fiscales por dicho importe para quienes opten por centros privados de pago.
- La creencia de que la calidad de la enseñanza no guarda relación con el gasto por alumno, en especial el gasto público, ni con el número de alumnos por profesor o aula, sino con una mejor gestión de los recursos. En otras palabras, que es posible una mejora en la calidad con un menor gasto, en especial público, en educación.

Si tuviera que sintetizar dicha política en el caso español, la resumiría en una breve frase: favorecer a la enseñanza privada y a las empresas suministradoras de servicios o material educativo de cualquier índole.[22] A ello

[21] En relación con el proceso de configuración de un mercado educativo en España, véase Antonio Olmedo, «De la participación democrática a la elección de centro: las bases del cuasimercado en la legislación educativa española», *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 16 (21), (2008): 1-32, y «Policy-makers, market and advocates and edu-businesses: new and renewed players in the Spanish education policy arena», *Journal of Education Policy*, 28 (1), (2013): 55-76. Sobre la aplicación de la política del llamado New Public Management (NPM), tan relacionada con la configuración de mercados educativos, en la red pública de centros docentes, adaptándola al contexto y características del sistema educativo español y en relación con Cataluña y el Partido de los Socialistas de Cataluña, véase Antoni Verger y Marta Curran, «New public management as a global education policy: its adoption and re-contextualization in a Southern European setting», *Critical Studies in Education*, 55 (3), 2014, 253-271.

[22] En una reciente crítica periodística de la política llevada a cabo por la titular de la Consejería de Educación de la Comunidad valenciana (José Ramón Giner, «Cuestión de grados», *El Pais. Comunidad valenciana* (8 de septiembre de 2014), 20), el autor decía que en todo el «popurrí» de decisiones adoptadas —«tarteras, jornada única, clases de 45 minutos, pizarras digitales y bilingüismos»— no era posible detectar una línea política clara salvo la de «beneficiar a la enseñanza privada», algo que, a su juicio, «no constituye, por sí mismo, una política educativa» ya que «una política que merezca ese nombre requiere unos objetivos, un fin, unos planes a largo plazo» que no se aprecian en la actuación «llena de improvisaciones» de la consejera. Craso error. Esa política tiene un objetivo y un plan a largo plazo perfectamente trazados: favorecer a la enseñanza privada y, dentro de ella, a la confesional católica y a determinados grupos o personas ideológica y económicamente afines.

añadiría que no a toda la enseñanza o actividad privada, sino a una parte de ella —la ideológica y/o económicamente afín— más que a otras. Desde posiciones supuestamente liberales, lo que se pide es, como no podía ser de otro modo, libertad, pero unas libertades y no otras: «libertad de elección de centro [financiando a las familias mediante bonos y/o desgravaciones fiscales], libertad para crear centros por iniciativa de las familias, libertad para cuestionar el currículum [oficial], libertad para escribir y elegir los libros de texto, libertad para exigir disciplina y urbanidad, libertad para que los centros entren en sana competencia por la excelencia» pues «en estos momentos [2009], no existe libertad real de los padres [en España] para elegir el centro que más se adecúe a sus convicciones morales, filosóficas o pedagógicas».[23] La inexistencia de dicha libertad es la que exigía una nueva ley que la garantizara. Esta ley tendría que ser la LOMCE. Lo que sucede, es que al igual que la política educativa del ministerio Aguirre (1996-1999) en relación con la elección de centro fue calificada en su día de «tímida» por Pedro Schwartz, un economista y destacado ideólogo en España del neoliberalismo conservador,[24] recientemente, desde el ámbito jurídico-político, otra destacada defensora de tales principios, no duda en afirmar que la LOMCE de 2013 es una disposición de «corto alcance», «ambigua» en relación con los conciertos educativos y «bastante corta en su planteamiento reformista, al menos desde la perspectiva jurídica del reconocimiento de los derechos y libertades de los principales protagonistas [léase padres y titulares de centros privados] de la actividad de enseñanza», por no reconocer el libre derecho de los centros concertados a seleccionar su alumnado y condicionar los conciertos al cumplimiento de determinadas exigencias.[25]

---

[23] Victoria Llopis, «Libertad, calidad y educación: análisis de la situación en España y comparativa con Europa», en *Sistema educativo y libertad de conciencia*, 73-85 (citas en pp. 85 y 73).

[24] Pedro Schwartz, «Tímida ministra», *El País* (21 de junio de 1997), 46. Como contraste léase, del mismo autor, «Esperanza Aguirre, modelo de gobernantes liberales», *ABC* (18 de septiembre de 2013), 3, donde, además de aclarar el por qué del odio de los pedagogos «progres» a la ex-ministra de Educación, la califica de «paradigma» de la «corriente» que «cree en el esfuerzo y la ambición personal junto con el acicate de la libre competencia» frente a otra corriente, también liberal, que «combina la indulgencia personal con el paternalismo social».

[25] Isabel María de los Mozos y Touya, «La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa: una reforma contestada, pero de corto alcance», *Revista Española de Pedagogía*, 257 (2014): 23-38 (citas y referencias en pp. 23, 28-29 y 33-34).

OBJETIVOS A CORTO, MEDIO Y LARGO PLAZO

El modo de elaboración y presentación de la reforma que daría lugar a la LOMCE es un claro ejemplo de chapuza técnica. La primera información oficial sobre el planteamiento de lo que se pretendía, tuvo lugar 9 de julio de 2012 mediante la inclusión en el portal de internet del Ministerio de un documento de «propuestas» que desapareció a los pocos días para ser sustituido por otro de título y contenido similar en formato «power point» y elaborado, por tanto, con un estilo esquemático. Ambos documentos, hoy no consultables salvo por quien guardara copia de los mismos, adolecían de baja calidad, carecían de coherencia interna, incluso expositiva, estaban llenos de lugares comunes y parecían más bien propios de un alumno universitario no muy cualificado. Quizás por ello desaparecieron con la misma presteza con que aparecieron. Nada más se supo de ellos, al igual que nadie parece saber quién los elaboró y de dónde partieron. Nada similar, como contraste, con el Libro Blanco que daría origen a la reforma de 1970, o los libros impresos que abrieron los debates de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 y la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006.

Por supuesto, nada se ha hecho público tampoco sobre el equipo o personas autoras del anteproyecto de ley. Lo que sí se sabe es que tuvo hasta cuatro versiones y dos preámbulos claramente contrapuestos: uno, el primero, acorde con sus planteamientos y objetivos reales, y otro más suave y «presentable», el que después figuraría en la ley, destinado a ocultarlos. Todo un prodigio de ingeniería discursiva en el que una buena parte del preámbulo, sobre todo sus párrafos iniciales, se contrapone a lo que después se dice en el texto legal.[26] Por si ello no fuera suficiente, la técnica legislativa elegida —la de un articulado y disposiciones adicionales y finales

[26] Primer párrafo del preámbulo original: «La educación es el motor que promueve la competitividad de la economía y el nivel de prosperidad de un país. El nivel educativo es el que determina su capacidad de competir con éxito en la arena internacional [….], lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por conseguir ventajas competitivas en el mercado global».

Primer párrafo del segundo preámbulo, el aprobado y vigente: «Los alumnos son el centro y la razón de ser de la educación. El aprendizaje en la escuela debe ir dirigido a formar personas autónomas, críticas, con pensamiento propio. Todos los alumnos tienen un sueño, todas las personas jóvenes tienen talento. Nuestras personas y sus talentos son lo más valioso que tenemos como país».

Un buen análisis expositivo, y crítico, del proceso de elaboración y gestación de la LOMCE puede verse en Jaime Antonio Foces Gil, *Política y administración de la educación en el Estado autonómico (1978-2014. Desigualdades regionales y cohesión del sistema educativo. Estudio de un caso singular: Castilla y León*. Tesis doctoral, Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada, UNED (2015), 204-238.

que van modificando o ampliando una ley anterior— resulta, para su consulta y comprensión, confusa. Todo hubiera quedado más claro con un texto refundido posterior en el que se hubiera indicado, de algún modo, lo que se modificaba o añadía.

Pese a la escasa transparencia y ocultamientos —por otra parte innecesarios—, a los continuos cambios que hubo en el equipo ministerial y en los responsables de sacar adelante el proyecto de ley, y a los eufemismos y aparente esquizofrenia que en ocasiones se aprecia entre lo que se dice y lo que se pretende y hace en el proceso de aplicación, la nueva ley tenía, y tiene, una serie de objetivos a corto, medio y largo plazo. Otra cosa es su consecución y correspondencia con los objetivos y principios declarados, así como la coherencia entre los mismos y entre ellos y el articulado de la ley. De ahí que no esté de más, transcribir lo que en el preámbulo de la LOMCE se dice al respecto con el fin de tenerlo en cuenta y confrontarlo con lo que seguidamente se dirá sobre los objetivos realmente perseguidos:

> Los principales objetivos que persigue la reforma son reducir la tasa de abandono temprano de la educación, mejorar los resultados educativos de acuerdo con criterios internacionales, tanto en la tasa comparativa de alumnos y alumnas excelentes, como en la de titulados de Educación Secundaria Obligatoria, mejorar la empleabilidad, y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes. Los principios sobre los cuales pivota la reforma son, fundamentalmente, el aumento de la autonomía de los centros, el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, las evaluaciones externas de fin de etapa, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias.

A lo largo de este artículo abordaré estos objetivos y algún otro no hecho explícito. Excluyo dos. Primero, el de «reducir el abandono temprano de la educación» porque, además de depender de evolución del empleo y del paro, la LOMCE, sin decirlo de modo expreso, espera resolverlo mediante una operación de ingeniería estadística excluyendo del cómputo de abandonos a quienes se titulen en los programas de formación profesional básica.[27] Segundo, el de «mejorar la empleabilidad», porque ello depende también,

[27] Juan Antonio Aunión, «Ingeniería estadística para reducir el abandono escolar», *El País* (15 de julio de 2013): 30.

en buena parte, de mundo productivo-laboral, y por la estrecha relación que se establece en el preámbulo con el objetivo de «estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes» sobre el que algo se dirá en este texto.

Objetivos inmediatos o a corto plazo

Desde un punto de vista estructural, la LOMCE tiene como objetivos el reforzamiento de la segmentación horizontal y vertical del sistema educativo; es decir, de la edad a partir de la cual finaliza la educación común o comprensiva y se accede a enseñanzas diferenciadas, y de la división del *cursus* académico en niveles, etapas, ciclos y cursos, así como del paso de uno a otro.[28] En el primer caso, la solución adoptada por la LOMCE difiere de la mantenida por el Partido Popular en su programa electoral: ampliación a tres cursos del bachillerato a costa de la secundaria obligatoria y adelanto asimismo a los 15 años de la formación profesional de grado medio (figura n.º 1).

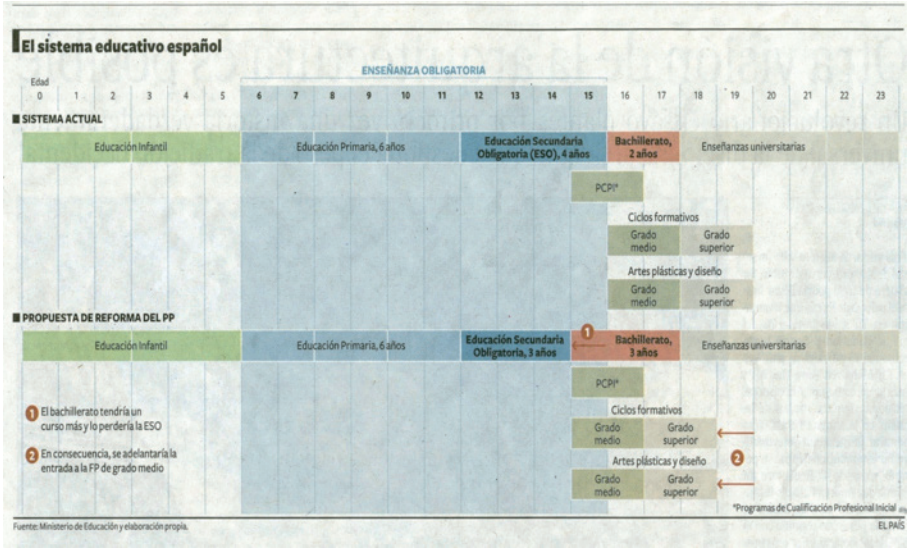


Figura 1. Estructura del sistema educativo español en la LOE y en la propuesta del Partido Popular.

[28] Sobre ambos conceptos, remito a lo dicho en *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas* (Madrid: Morata, 2002), 50-51.

En efecto, con «gran desilusión» por parte de la Asociación Nacional de Catedráticos de Instituto,[29] y respetando formalmente la edad de comienzo del bachillerato y de finalización de la secundaria obligatoria —porque de este modo se obviaba la posibilidad de que los conciertos con la enseñanza privada se redujeran en un año—, la LOMCE opta, siguiendo la propuesta efectuada en este punto por Francisco López Rupérez en 2009 desde la FAES,[30] por (figura n.º 2):

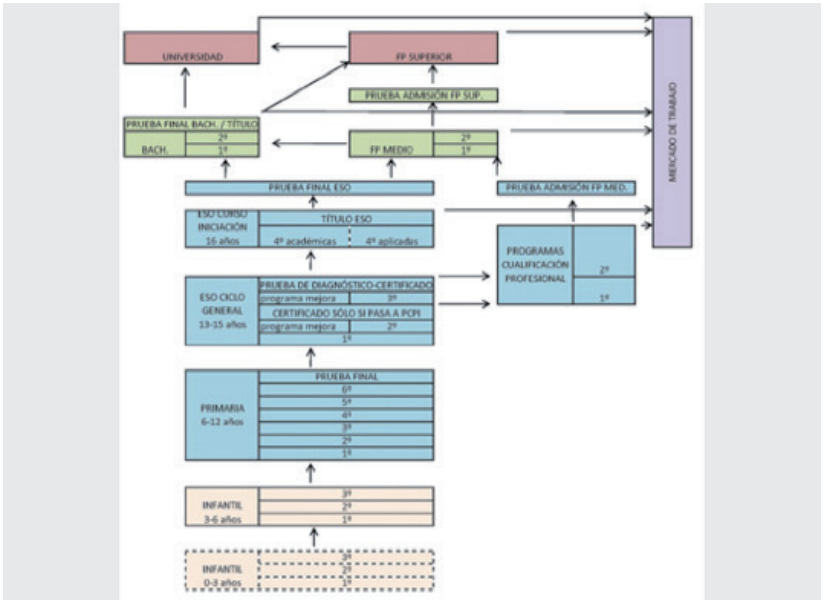
- Diferenciar en el último curso de la secundaria obligatoria entre quienes optan por la rama «académica», que les llevará al bachillerato, y quienes lo hacen por la rama «aplicada», que les conducirá a la formación profesional.
- Establecer la posibilidad de acceder a una formación profesional básica desde el tercer curso de la secundaria obligatoria —14-15 años— o incluso desde el segundo curso —13-14 años— si se repite curso.
- Introducir programas de mejora del aprendizaje y del rendimiento —necesariamente en aulas separadas—, en el segundo curso —12-13 años— de la secundaria obligatoria. Con ello se legaliza, refuerza y clarifica el objetivo de una práctica, la de la separación en función del rendimiento académico en aulas separadas, llevada a cabo en más de un centro de educación secundaria.

Por su parte, el reforzamiento de la segmentación vertical del sistema educativo —es decir, de su carácter selectivo o de filtro— se consigue mediante (figura n.º 2):

- La desaparición de los ciclos en la enseñanza primaria, ahora estructurada en una serie de seis cursos sucesivos.
- La repetición de curso en la secundaria obligatoria y el bachillerato cuando se tengan tres o más asignaturas suspensas, o solo dos en la secundaria obligatoria cuando se trata, de modo simultáneo, de Lengua Castellana y Literatura y Matemáticas.

[29] Felipe J. Vicente, «La gran desilusión», *El País* (9 de septiembre de 2012). URL: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/09/07/actualidad/1347038640_401766.html. Consulta efectuada el 4 de junio de 2015. Felipe J. Vicente firma el artículo como presidente de la Asociación Nacional de Catedráticos de Instituto.

[30] Francisco López Rupérez, *La reforma de la educación escolar*, Madrid, FAES, 2009 (http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130521152551la-reforma-de-la-educacion-escolar.pdf). Consultado el 28 de mayo de 2005.



Fuente: https://ampaprincipefelipe.wordpress.com/2012/11/23/analisis-de-la-lomce/. Consulta efectuada el 4 de junio de 2015.

Figura 2. Estructura del sistema educativo español en la LOMCE.

- El establecimiento de dos titulaciones al finalizar la secundaria obligatoria: el certificado oficial de estudios y el graduado, con posteriores opciones académicamente diferenciadas, a las que vendría a sumarse la formación profesional básica como vía opcional para quienes,teniendo quince o dieciséis años, hubieren cursado los dos primeros años de la secundaria obligatoria; es decir, para los que hubieren repetido curso.
- El incremento de evaluaciones y filtros para el paso de un nivel educativo a otro —las conocidas por sus críticos como «reválidas»—, al final de la educación primaria, la secundaria obligatoria y el bachillerato, cuya realización compete al gobierno central, o para decidir el paso, o no, del tercer al cuarto curso de primaria, cuya realización corresponde, en este caso, a las Comunidades Autónomas.

En cuanto al currículo, La LOMCE tenía como objetivo inmediato, y así figuraba en el programa electoral del Partido Popular, la supresión de la asignatura de Educación para la Ciudadanía introducida por la LOE en 2006. Según amplios e influyentes sectores de dicho partido, esta materia

imponía con carácter obligatorio no solo una ética relativista, sino también la llamada «ideología de género», la autonomía del alumnado frente a las familias y determinadas competencias emocionales e ideas opuestas a las concepciones morales y educativas de algunos padres.[31] Había que suprimirla, y así se hizo.

Aunque sobre la enseñanza de la Religión católica no se dijera nada ni en el programa electoral ni en la presentación inicial de la reforma, la LOMCE vino a satisfacer en este punto, y en buena parte, las quejas o peticiones efectuadas por la Conferencia Episcopal Española: obligatoriedad de cursar, a quienes no siguieren dicha enseñanza —o la islámica o evangélica—, una asignatura de valores sociales, cívicos o éticos, e incremento de su presencia e importancia en el currículum y en las evaluaciones continuas del alumnado. La aprobación posterior, por Resoluciones de 11 y 13 de febrero de 2015, del currículo de Religión católica en la educación primaria, la secundaria obligatoria y el bachillerato significaría el predominio de una concepción ultraconservadora y acientífica de la materia, como ya había sucedido anteriormente con la Resolución de 26 de noviembre de 2014 que aprobaba el currículo de la Religión islámica en la enseñanza primaria.

En claro contraste, y en consonancia con el objetivo de conseguir unas evaluaciones comparativamente más favorables en los rankings internacionales, en especial en PISA —cuyos resultados se utilizan en el preámbulo para justificar la reforma—, y por su consideración como materias al parecer escasamente relacionadas con la competitividad económica internacional, la LOMCE reduce la importancia y el peso en el currículum de aquellas materias artísticas —música, expresión plástica y visual— y humanísticas no tenidas en cuenta en dichas evaluaciones.[32]

Por otra parte, con vistas a la consecución del objetivo de «estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes» manifestado en el preámbulo, la

[31] M.ª del Mar Moreno Mozos, «La Educación para la Ciudadanía conflictividad y repercusiones en el sistema educativo», en *Sistema educativo y libertad de conciencia,* 111-133, y José M.ª Martí Sánchez, «La "competencia emocional" en el sistema educativo castellano-manchego (enfoque global y crítico)», en *Sistema educativo y libertad de conciencia*, 133-175.

[32] Sobre la utilización de los informes PISA como justificación de la reforma LOMCE y las políticas de estandarización impulsadas por la OCDE a través de PISA y su influencia en dicha reforma, véase Noelia Fernández-González, «PISA como instrumento de la reforma de la LOMCE», *Bordón*, 67 (1), (2015): 135-148, y Geo Saura y Julián Luengo Navas, «Política global más allá de lo nacional. Reforma educativa (LOMCE) y el régimen de estandarización (OCDE)», *Bordón*, 67 (1), (2015): 135-148.

LOMCE introduce una nueva materia en el currículo de la educación secundaria obligatoria, con el carácter de asignatura específica— y con una determinada concepción de la vida social y económica—, la Iniciación a la Actividad Emprendedora y Empresarial, y otras dos en el bachillerato: Economía y Economía de la Empresa. No se trata de una asignatura de Ciencias Sociales en general, como hubiera sido deseable desde una perspectiva académico-científica, sino de una parcial, ideológicamente sesgada e interesada versión del mundo económico-productivo-laboral tal y como se aprecia en las páginas dedicadas a estas materias en el Real Decreto de 26 de diciembre de 2014 que establece el currículo básico de la secundaria obligatoria y el bachillerato.

Otro de los objetivos inmediatos de la LOMCE, anunciado además en el programa electoral, era el de eliminar la posibilidad establecida en la LOE de negar los conciertos a aquellos centros privados —en general, de ideario católico conservador— que separan a su alumnado en función del sexo. En esta cuestión, lo que constituye discriminación por sexos para quienes defienden la no concesión de los conciertos a tales centros docentes, solo es, para quienes mantienen la legalidad de los mismos, una educación diferenciada por sexos que garantiza el derecho de los padres, que la desean, a este tipo de enseñanza.[33] De acuerdo con esta última postura, la LOMCE modifica el párrafo 3 del artículo 84 de la LOE indicando que la educación diferenciada por sexos no constituye discriminación ni supondrá trato desfavorable o desventaja alguna para suscribir conciertos con las administraciones educativas o en cualquier otro aspecto.

Asimismo, como se ha señalado desde posiciones favorables a la nueva regulación de la LOMCE sobre la enseñanza en castellano en las comunidades autónomas con otra lengua oficial —disposición adicional trigésimo octava—, es ese derecho de los padres a elegir la educación que quieren para sus hijos el que sustenta legalmente una regulación dirigida a garantizar el derecho de los padres que lo deseen a que sus hijos reciban la enseñanza en castellano como lengua vehicular, mediante la creación de una oferta educativa específica sostenida con fondos públicos.[34] Un objetivo electoral que

[33] Sara Medina González, «Los derechos de los padres en la educación de sus hijos», en *Claves de la reforma educativa* 123-135, y María Calvo Charro, «El tratamiento de la igualdad y la reforma de la enseñanza diferenciada en la LOMCE», en *Claves de la reforma educativa,* 153-194.

[34] Medina González, «Los derechos de los padres en la educación de sus hijos», 139-147.

ya figuraba en el documento del Partido Popular «en relación al pacto sobre la reforma del sistema educativo» de 6 de mayo de 2010.[35]

Relacionado con este último punto, se halla otro de los objetivos de la LOMCE: la recentralización del sistema educativo. Por de pronto, y «como declaración de principios que busca afirmar la posición del Estado frente al blindaje competencial autonómico que han consolidado diversos Estatutos, entre ellos el catalán y el andaluz»,[36] la LOMCE, en un nuevo artículo 2 bis, adjetiva el sistema educativo como «español» y lo define como

> el conjunto de Administraciones educativas, profesionales de la educación y otros agentes, públicos y privados, que desarrollan funciones de regulación, de financiación o de prestación de servicios para el ejercicio del derecho a la educación, y los titulares de este derecho, así como el conjunto de relaciones, estructuras, medidas y acciones que se implementan para prestarlo.

Aspectos concretos de dicha recentralización serían —además del señalado anteriormente en relación con el castellano como lengua vehicular de la enseñanza—, la introducción de las dos referidas evaluaciones de ámbito nacional, a cargo del Estado, al finalizar la educación primaria y la secundaria obligatoria; y en cuanto al currículo, el incremento de las materias troncales, o determinados aspectos relativos a la concreción del currículo básico, los estándares de aprendizaje evaluables, los criterios de evaluación, o los horarios.[37] La respuesta a este intento recentralizador han sido los seis recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las comunidades autónomas de Cataluña —uno por el gobierno y otro por el parlamento—, Asturias, Canarias, Andalucía y País Vasco. En palabras de un reconocido especialista en el tema competencial estatal y autonómico en materia educativa,

> una reforma que podría haber sido beneficiosa en términos de seguridad jurídica, acaba por aportar aún mayor complejidad al difícil asunto de la distribución territorial del poder y permite augurar, por este motivo y por el polémico tratamiento de varios aspectos

[35] Partido Popular, *Propuestas del PP para un pacto por la reforma y mejora de la educación en España,* 4.

[36] Pablo Meix Cereceda, «Aspectos competenciales y reformas curriculares: la Ley para la Mejora de la Calidad Educativa en el marco de la Constitución», en *Claves de la reforma educativa*, 57-82 (cita en pp. 69-70).

[37] Sobre todo ello, véase Meix Cereceda, «Aspectos competenciales y reformas curriculares», 72-80.

> concretos, un incremento de la conflictividad en el ejercicio de las competencias sobre enseñanza.[38]

Otro objetivo de la LOMCE, expresamente indicado en el mencionado documento del Partido Popular «en relación al pacto sobre la reforma del sistema educativo» de 6 de mayo de 2010, es el de fortalecer o potenciar la función directiva en los centros públicos, lo que en su preámbulo se denomina «el liderazgo pedagógico y de gestión». No está de más transcribir lo que al respecto se decía en dicho documento:

> EL PP QUIERE PROFESIONALIZAR LA FUNCIÓN DIRECTIVA, alejarla de cualquier politización y con una selección basada en los principios de mérito y capacidad, así como definir un sistema de incentivos y reconocimientos que permita atraer a los mejores a la función directiva y permanecer en ella.[39]

De acuerdo con dicho propósito, la LOMCE atribuye a la dirección competencias decisorias asignadas en la LOE al consejo escolar del centro, convirtiendo a este en un mero órgano asesor, y añade un nuevo artículo, el 122 bis, en el que amplía sus facultades. Al mismo tiempo, modifica el artículo 135 de la LOE que establecía la composición de las comisiones encargadas de su selección. Si en la LOE eran mayoría los representantes del claustro y del consejo escolar del centro que no fueran profesores, en la nueva regulación la mayoría corresponde a las administraciones educativas. Es decir, ha convertido a la dirección en una agencia o escalón territorial más, de índole jerárquica, de la administración educativa. Una agencia encargada de cumplir y hacer cumplir las leyes, medidas e instrucciones de todo tipo que emanen de dicha administración. Este hecho, conociendo la general tendencia de las administraciones públicas —entre ellas las educativas— a nombrar personas ideológica o clientelarmente afines para todo tipo de cargos y puestos, ha levantado todas las alarmas.

Así, desde la Federación de directores de Institutos de Secundaria (FEDADI), su presidente, José Antonio Martínez, ha alertado contra «el

[38] Meix Cereceda, «Aspectos competenciales y reformas curriculares», 82.

[39] Partido Popular. Oficina de Información, *Posición del Partido Popular en relación al pacto sobre la reforma del modelo educativo*, 6. Las mayúsculas corresponden al original. El texto transcrito está además, todo él, en negrita.

Fuente: *Escuela,* 4038 (6 de noviembre de 2014): 2.

Figura 3. La dirección escolar en la LOMCE.

riesgo del clientelismo con una comisión en que la Administración se reserva más del 50%, como ya se experimentó con la LOCE (2002)». «Otra cosa», añade, «es una comisión de expertos».[40] A su vez, el presidente de la comisión gestora de la Federación de directores de colegios de Infantil y Primaria (FEDEIP), José Manuel Sixto, indica que se pasa «de estar muy sujetos a la votación del consejo escolar y la Inspección a estar totalmente vinculados a la Administración, con lo que, a la larga, cualquiera que discrepe podrá ser desplazado». Asimismo, el hecho de que pueda ser nombrado para la dirección un docente de otro centro lo ve como un mecanismo para controlar «claustros incómodos». Más crítico todavía, José Luis Pazos, desde la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA), destaca que el nuevo modelo está pensado para que en los centros docentes se haga «lo que se decide en los despachos» de la Administración.

[40] Sara Marqués, «La nueva figura de director que dibuja la Lomce», *Escuela*, 4.009 (30 de enero de 2014): 5. El primer párrafo entrecomillado corresponde al resumen, efectuado por la autora, de lo dicho por el presidente de FEDADI. El segundo a una cita entrecomillada de la entrevista mantenida con el mismo.

Y que el que se haya suprimido la preferencia por los docentes del centro al que se opta, significa que habrá «unas directrices cerradas y dará igual un centro que otro»; es decir, que primará la uniformidad impuesta sobre la diversidad.[41] Nada mejor refleja esta nueva situación que la viñeta humorística de Quique inserta en la revista *Escuela* (figura n.º 3).

Este modelo de dirección escolar como agente de la administración educativa para la aplicación de su política educativa, está, por otra parte, en clara contradicción con el objetivo-principio, expresamente formulado en el preámbulo de la LOMCE, de dar autonomía a los centros docentes. Así lo vio la Comisión Permanente del Consejo de Estado al emitir su dictamen sobre el anteproyecto de ley:

> Cuando el modelo de gestión se basa en la atribución de todas las decisiones a un órgano unipersonal sin participación activa del resto de la comunidad educativa, la autonomía se limita, ya que el control se ejerce por agentes y órganos ajenos al centro, lo que sin duda incrementa la dependencia de otras instancias.[42]

Salvo que, como ha advertido Antonio Bolívar, tras la publicación del proyecto de Real Decreto sobre los nuevos y pormenorizados currículos básicos de la LOMCE, «la verdadera autonomía» de los centros en esta nueva ley no resida en el currículo, sino en la consecución de «la competencia» entre los centros docentes en un contexto de cuasi-mercado —distrito único, libertad de elección de centro dentro del mismo, evaluaciones externas con rankings públicos para información de los padres, etc.—[43] Lo que, en

---

[41] Marqués, «La nueva figura de director que dibuja la Lomce», 5.

[42] *Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre la Ley Orgánica de mejora de la calidad educativa* (Madrid, 18 de abril de 2013): 150: http://www.mecd.gob.es/mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/lomce/20130426-dictamen-consejo-estado.pdf (consulta efectuada el 28 de septiembre de 2014). En igual sentido, véase p. 157: «Debería, en aras del principio de participación democrática, sopesarse seriamente esta reducción [la del número de miembros de la comunidad educativa que forman parte de las comisiones de selección], que no se corresponde ciertamente con el principio de autonomía de los centros que el anteproyecto dice tratar de potenciar». Incluso, desde una perspectiva general y en relación con el cercenamiento de las competencias decisorias o co-decisorias del Consejo Escolar y del Claustro llevado a cabo, el *Dictamen* llega a plantearse (pp. 155-156) «la posibilidad» de que este empobrecimiento de la participación «contravenga lo dispuesto en el pfo. 7 del artículo 27 de la Constitución que establece el derecho de los profesores, padres y alumnos a intervenir en el control y gestión de los centros docentes sostenidos con fondos públicos».

[43] Antonio Bolívar, «La cola que menea el perro» (*El Pais*, 26 de enero de 2014): http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/01/26/actualidad/1390764242_224288.html; consultado el 2 de octubre de 2014.

relación con los centros públicos, exige direcciones escolares disciplinadamente sujetas y acordes con los gobiernos y administraciones educativas que promuevan este tipo de políticas. Es decir, que la autonomía se reduzca a que, en el marco de ese cuasi-mercado, cada centro público se busque la vida como pueda teniendo en cuenta que sus recursos materiales, financieros y humanos son establecidos por dichos gobiernos y administraciones con el fin, entre otros, de dirigir la demanda social hacia la enseñanza privada, concertada o de pago (en este último caso, mediante exenciones fiscales). Y que además, en este caso, dichos recursos se han visto reducidos por una política de recorte del gasto social y del gasto público en educación.[44]

Todo lo anterior guarda una relación a la vez estrecha y contradictoria con otro de los principios u objetivos inmediatos de la LOMCE: la implantación de las tres referidas evaluaciones externas —dos de ámbito nacional y otra autonómico— como instrumento no solo para la mejora de la calidad del sistema educativo, sino también de la posición de España en los rankings de las evaluaciones internacionales. Dejo a un lado la cuestión de la calidad, ya que

> los perfiles de este concepto se han ido desdibujando, hasta convertir la mención de la calidad en una cláusula de estilo prácticamente inútil, pues resulta inabarcable la variedad de enfoques, matices y contenidos que se ha reputado como medios para obtener una enseñanza de calidad o, más aún, como exigencias «objetivas» de la calidad.[45]

En último término, como afirma Gert Biesta, la educación es una práctica política y moral en la que las palabras eficacia, eficiencia, calidad o excelencia, siempre nos remiten a preguntarnos para qué o en función de qué.[46]

---

[44] Un listado informativo sobre el alcance y los aspectos afectados por dichos recortes puede verse en http://wiki.15m.cc/wiki/Lista_de_recortes#Educaci.C3.B3n (consulta efectuada el 5 de octubre de 2014): profesorado, becas, ayudas de comedor y para libros y material didáctico, gastos de funcionamiento, programas compensatorios y de atención tutorial, de atención a la diversidad y de refuerzo o apoyo, etc.

[45] Pablo Meix Cereceda, «La evaluación externa de los alumnos y la incierta búsqueda de la calidad de la enseñanza», *El Cronista del Estado Social y de Derecho*, 46 (2014): 64-75 (cita en p. 66).

[46] Gert Biesta, «Why "what works" won't work: evidence-based practice and the democratic deficit in educational research», *Educational Theory*, 57 (1), (2007), 1-22, y «Good education in an age of measurement: on the need to reconnect with the question of purpose in education», *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 21 (1), (2009), 33-46. Ambos trabajos han sido recogidos, junto a otros del autor, en *Good Education in an Age of Measurement: Ethics, Politics, Democracy* (Bouldon, London: Paradigm Publishers, 2010).

Pese a que se diga en el preámbulo que las evaluaciones externas «tendrán un carácter formativo y de diagnóstico», estamos ante evaluaciones sumativas no formativas. Por ello se colocan al final de la educación primaria y de la secundaria obligatoria. No van dirigidas a la mejora de la enseñanza y el aprendizaje, aunque así también se diga en el preámbulo, sino al control y la rendición de cuentas ante la administración, a la publicación de los resultados con el fin de orientar a las familias en sus demandas y favorecer la selección del alumnado por los centros docentes con mayor demanda, y a mejorar los resultados del país en las comparaciones internacionales; un objetivo, este último expresamente declarado como tal en el preámbulo de la ley.[47] De ahí, por ejemplo, que el Instituto Nacional de Evaluación Educativa haya planteado unas pruebas finales o «reválidas» inspiradas en las de PISA.[48]

Por último, la LOMCE en el nuevo párrafo q) del artículo 1, reduce la libertad de enseñanza al «derecho de los padres, madres y tutores legales a elegir el tipo de educación y el centro para sus hijos». Dicho derecho nos lleva a otro de sus objetivos inmediatos, expresado de modo inequívoco en el programa electoral y en diversos documentos del Partido Popular, y definido en el preámbulo de modo eufemístico como «racionalización de la oferta educativa»: el de garantizar la llamada libre elección de centro. Ello con un doble fin. Uno confesado: atender la «demanda social» de aquellos padres que desean una enseñanza privada, concertada o no.[49] Otro no explícito en la LOMCE: configurar una cuasi-mercado educativo en el que, con vistas a la consecución de una mayor calidad, los centros compitan entre sí, y desaparezcan o se supriman aquellos en los que no haya una demanda social que justifique su existencia.

Este último objetivo lleva consigo otros dos complementarios. Uno expresamente reconocido y ya mencionado: el establecimiento de evaluaciones externas cuyos resultados sirvan de instrumento informativo a los padres para que elijan uno u otro centro docente. Para ello se deroga el artículo

[47] Meix Cereceda, «La evaluación externa de los alumnos» y «Aspectos competenciales y reformas curriculares», 68. Con sentido asimismo crítico, y desde la prensa económica de signo liberal, Gabriel Álvarez, «Evaluaciones externas y lo economicista», *El Economista* (11 de marzo de 2015): 38.

[48] S.M., «PISA como plantilla para las reválidas», *Escuela* (8 de mayo de 2014): 7.

[49] La Ley de 23 de diciembre de 2010 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público de la Comunidad Autónoma madrileña, estableció en 30.000 euros por miembro de la unidad familiar, el límite de desgravación por gastos de enseñanza para las familias que enviaren a sus hijos a centros privados de pago.

140-2 de la LOE que prohibía de manera expresa que los resultados de las evaluaciones fueran utilizados «para valoraciones individuales de los alumnos o para establecer clasificaciones de centros», y se da una nueva redacción al artículo 147-2 indicando que «los resultados de las evaluaciones que realicen las Administraciones educativas serán puestos en conocimiento de comunidad educativa mediante indicadores comunes para todos los centros docentes españoles». Y otro no mencionado de forma expresa en la LOMCE pero permitido ya por la LOE y llevado a cabo por el Partido Popular en las comunidades autónomas y municipios en los que ha gobernado o gobierna: el establecimiento de distritos únicos, frente al de zonas de escolarización, como sistema de admisión de alumnos que facilita dicha elección en un marco territorial más amplio.[50]

Así, por un lado, la nueva redacción del artículo 109 de la LOE conecta la programación de la oferta educativa con la «demanda social» en relación con la «oferta existente de centros públicos y privados concertados». Como se ha dicho desde una posición favorable a esta nueva redacción,

> la inclusión de este nuevo criterio [la demanda social] refuerza el derecho de los padres a elegir el tipo de educación y el centro que quieren que estudien sus hijos.
>
> A partir de ahora, si hay mucha demanda en un centro, se aumentará el número de plazas del mismo.[51] […]
>
> Tras la LOMCE, si la demanda de las familias fuera superior en los centros concertados que en los públicos, se podrían establecer más conciertos por parte de la Administración educativa, reforzándose así la libertad de los padres a la hora de elegir. Antes, sin embargo, la Administración podía llegar a negar el concierto a un colegio privado si, por ejemplo, quedaban plazas vacantes en colegios públicos.[52]

Por otro lado, allí donde la LOE decía, en dicho artículo 109, que «las Administraciones educativas garantizarán la existencia de plazas públicas suficientes especialmente en las zonas de nueva población», ha bastado con

[50] Por ejemplo, entre otros, el Decreto de 27 de diciembre de 2012 de Castilla-La Mancha que establece áreas de escolarización coincidentes con las de cada localidad, y el Decreto 11 de abril de 2013 de la Comunidad de Madrid que elimina las zonas de escolarización.

[51] A la inversa, se entiende que se suprimirán allí donde haya menos demanda.

[52] Medina González, «Los derechos de los padres en la educación de sus hijos», 126.

suprimir el adjetivo «públicas» y el inciso sobre las «zonas de nueva población» para que, si «antes de la LOMCE era muy complicado» que un colegio privado pudiera conseguir un concierto en dichas «zonas», ahora será algo relativamente sencillo, en especial si, como se dice en la nueva versión del artículo 116, «las Administraciones educativas podrán convocar concursos públicos para la construcción y gestión de centros concertados sobre suelo público dotacional».[53]

Una reforma gradual a medio y largo plazo: entre la privatización y el carácter subsidiario del sector público

No es que, desde el acceso del Partido Popular al poder en 1996 bajo el ministerio Aguirre, falten voces en dicho partido, o en sus aledaños y simpatizantes, que defiendan sin ambages la creación de un mercado educativo y en definitiva la privatización del sistema educativo mediante la doble fórmula del cheque escolar y las desgravaciones fiscales a quienes llevan a sus hijos a colegios privados de pago. La implantación del cheque escolar a título de ensayo bajo el gobierno de la Unión de Centro Democrático, ya había sido prevista en 1980 al aprobarse el Estatuto de Centros Escolares, como el mismo ministro, Otero Novas, confiesa en sus memorias.[54] Y en 1997, tras la llegada al poder del Partido Popular, Ramón Tamames mantenía que

> se da la situación inconstitucional, de que la gente que dice que sus hijos vayan a colegios independientes que no son escuelas públicas ni centros concertados, tienen que pagar doble. Es decir, no tienen gratuidad porque pagan la factura del colegio y, paralelamente, pagan sus impuestos, de los cuales provienen precisamente los fondos para que las escuelas públicas sean gratuitas y las escuelas concertadas tengan un alto grado de gratuidad.[55]

[53] Medina González, «Los derechos de los padres en la educación de sus hijos», 127. La autora olvida, o deja a un lado, el hecho de que dicha cesión de suelo público, junto con la subvención de la construcción del nuevo centro docente y la concesión del concierto ha sido, y es, una práctica habitual en las comunidades autónomas y ayuntamientos gobernados por el Partido Popular que, además, se ha realizado en favor de grupos, entidades o personas afines desde el punto de vista confesional, ideológico o económico dando lugar, en más de un caso, a prácticas corruptas, en ocasiones incluso delictivas. Lo único que hace la LOMCE es dar un apoyo o cobertura legal a tales cesiones, subvenciones y conciertos.

[54] José Manuel Otero Novas, *Lo que yo viví. Memorias políticas y reflexiones* (Barcelona: Prensa Editorial, 2015), 253.

[55] Ramón Tamames, «Libertad, financiación y competitividad en la educación. Entrevista con Ramón Tamames», *Organización y Gestión Educativa*, 4 (1997), 40-43 (cita en p. 40).

Por tanto hay que eliminar esa situación de inconstitucionalidad y hacer posible que la gente que elige que sus hijos vayan a colegios privados, tengan por lo menos la devolución de una parte de la factura a través de una reducción fiscal o que reciban unos cheques escolares para que lleven a sus hijos donde quieran.

La división —más estratégica que finalista—, en el Partido Popular entre los partidarios de la total privatización de la educación y los que, más prudentemente, optan por la vía gradual de los conciertos, la configuración subsidiaria del sector público dejando unos pocos centros docentes llamados de excelencia, y la orientación de la demanda social hacia la enseñanza privada, existe prácticamente desde su configuración como partido político. En el debate de una ponencia presentada por José Luis González Quirós en un ciclo celebrado en la FAES desde octubre de 1997 a marzo de 1998, significativamente titulado «El sistema de educación en España: de lo posible a lo deseable», Rafael Termes Carrero, expresidente de la Asociación Española para la Banca Privada, mantendría que «la solución más efectiva a los problemas de la educación reside en la privatización de todo el sistema» con el fin de hacer posible «una limpia competencia efectiva entre los centros en economía y calidad». Frente a dicha propuesta, Andrés Ollero Tassara, por entonces diputado del Partido Popular, calificaba de «error político proponerse como objetivo explícito la privatización del sistema» y defendía «la técnica vigente de los conciertos escolares que, a su entender, no condicionan el ideario» del centro, advirtiendo que, en cualquier caso, no debía «hacerse planteamiento político alguno en materia educativa que pueda interpretarse como amenaza a lo público».[56] En general, puede afirmarse que las posturas en favor de la privatización total e inmediata proceden del sector financiero-empresarial y de determinados economistas, mientras que desde el mundo de la política, más atento a la complejidad de lo real, se recela de los cambios drásticos y se opta por soluciones graduales, orientando la demanda social hacia el sector privado y aplicando técnicas de gestión al sector público, sin descartar la progresiva evolución, como ideal teórico o deseable, de la privatización del sistema educativo.

[56] José Luis González Quirós, «¿Qué se puede esperar de la educación al comienzo del siglo xxi?», en *El sistema educativo en la España de los 2000*, coords. José Luis González Quirós y José Luis Martínez López Muñiz (Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2001), 13-24 (citas en pp. 19-20).

No obstante, las propuestas maximalistas de aplicación radical de principios supuestamente liberales, tomando como modelo las políticas llevadas a cabo por el partido conservador sueco desde la década de los 90 o en el Chile pinochetista y post-pinochetista, entre otros países, siguen gozando de un claro predicamento en los foros pertenecientes o cercanos al Partido Popular. La «Propuesta para España» efectuada en 2009 en la FAES por Mauricio Rojas, exdiputado de origen chileno del partido conservador sueco, constituye un buen ejemplo: implantación total del «vale escolar» por «un monto equivalente al costo total por alumno de las escuelas de gestión pública»; incremento de las tasas universitarias y sustitución de las becas por préstamos en este nivel educativo; abrir «el paso» en la educación a «las entidades con ánimo de lucro»; gestionar las escuelas públicas como si fuesen privadas —libertad de sus gestores para elegir el personal, fijar sus retribuciones y gestionar su presupuesto—; estimular el paso del profesorado desde el sector público al privado ofreciéndole de este modo la posibilidad de convertirse en empresarios de sus propios centros y de obtener mejores retribuciones; forzar la conversión de los centros públicos en «escuelas independientes» abandonando los docentes el estatus de funcionario amenazando con licitar a empresas privadas aquellos centros cuyo profesorado no acepte convertirse en «independiente»; cierre de los centros que «mantengan rendimientos deficitarios» durante «un determinado lapso de tiempo», así como del personal directivo y del profesorado de baja «eficiencia»; concesión de «bonos de excelencia» a aquellos centros docentes que «sobrepasen notablemente los niveles de rendimiento educativo medio»; y creación de un «organismo nacional» encargado de autorizar la creación de nuevos centros docentes en «un nuevo sistema educativo español» que «sea efectivamente español. Es decir, que sea regulado a nivel nacional por normas comunes básicas válidas en todo el país», como corresponde a una nación, España, cuya «historia» encadena «proezas asombrosas» —en sus «siglos de gloria»—, «oportunidades perdidas» y «crisis mal resueltas». Por supuesto, cuando el ex-diputado sueco advierte la contradicción existente entre el hecho de que haya centros docentes que seleccionan al alumnado con criterios confesionales y la no admisión, mantenida por el autor, de criterios de selección basados en las condiciones socieconómicas, la raza, el origen o el tipo de familia, no solo no ofrece solución alguna para aquellos casos en los que la demanda supere a la oferta, sino que, desde la ingenuidad o el cinismo, todo se reduce a pedir que se abra «un diálogo» con las «escuelas de inspiración confesional» para

«compatibilizar» lo que consideramos incompatible. Es decir, «los aspectos rigurosa y legítimamente confesionales de la escuela en cuestión con la apertura de la misma a todo alumno».[57]

Frente a posturas maximalistas como las referidas, desde el ámbito de la política educativa llevada a cabo por el Partido Popular, tanto a nivel estatal como autonómico y municipal, lo que se observa, como se dijo, es la marcha gradual hacia la consecución —ya alcanzada en cierta medida— de una red escolar en la que el sector público sigue siendo útil y subsiste, de momento, como subsidiario del privado, reduciéndose paulatinamente en función de una «demanda social» debidamente teledirigida (figura 4).

Figura 4. Red escolar reforzada por la LOMCE[58]

Centros docentes	Carácter asistencial	Bajos resultados	Buenos resultados	Centros de elite
Públicos	Algunos	Muchos	Algunos	Muy escasos
Concertados	Muy escasos	Algunos	Muchos	Algunos
Privados	Ninguno	Ninguno	Algunos	Muchos

Una cosa es, en efecto, lo deseable y otra lo posible. Al fin y al cabo, como se ha señalado, la capacidad de penetración en cada país de lo que se ha dado en llamar el Nuevo Orden, depende sobre todo de la fortaleza de sus adversarios y de las resistencias y dificultades que encuentra para llevarse a cabo.[59] Recurriendo a una clásica y popular expresión de filiación marxista, diríamos que la sociedad española no ofrece todavía «las condiciones objetivas» para la aplicación, con débiles resistencias, de una política maxima-

[57] Mauricio Rojas, *Libertad de elección y pluralismo. Propuestas para una reforma de la educación española inspiradas en la reforma de Suecia* (Madrid: FAES, 2009), 20-31 (http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130521152549libertad-de-eleccion-y-pluralismo.pdf). No es de extrañar el entusiasmo con que se reciben estas propuestas entre quienes en España se autocalifican de liberales. A título de ejemplo, véase Victoria Llopis, «Libertad, Calidad y Educación. Análisis de la situación en España y comparativa europea», en *Sistema educativo y libertad de conciencia*, 73-85 (referencia en pp. 80-81).

[58] Cuadro tomado, con alguna leve variante, de José María Rozada, «Las reformas y lo que está pasando (De cómo en la educación la democracia encontró su pareja: el mercado)», *Con-Ciencia Social*, 6 (2002), 15-57 (p. 45).

[59] Ken Jones *et alii*, *La escuela en Europa occidental. El Nuevo Orden y sus adversarios* (Alzira: Editorial Germania, 2009).

lista neoconservadora. En este sentido, la LOMCE solo sería un paso más, gradual, en la larga marcha hacia la privatización total del sistema educativo español.

CONCLUSIONES INCONCLUSAS

No es fácil extraer unas conclusiones en relación con una norma legal vigente cuya aplicación es posible que haya sido paralizada, modificada o incluso derogada como tal norma, cuando se publique lo que se está escribiendo. Este es uno de los problemas que plantea la historia del presente. Es en este sentido en el que estas son unas conclusiones inconclusas. Tendrán que pasar años, quizás décadas, para llegar a unas auténticas conclusiones.

Tanto desde un punto de vista ideológico como práctico, la política educativa del Partido Popular constituye la versión española de ese Nuevo Orden conocido como neoliberal o neoconservador. Esa es su fuente y su origen. El modelo de referencia podría ser muy bien el descrito, desde una perspectiva crítica, por Diane Ravitch para Estados Unidos en su análisis de la ley *No Child Left Behind* aprobada en 2001 bajo la presidencia de George W. Bush, continuada y reforzada bajo administración Obama por su secretario de Estado de Educación, Arne Duncan, mediante el programa federal *Race to the Top* aprobado en 2009: establecimiento de estándares, rendición de cuentas y evaluación de alumnos y centros mediante test limitados a la lectura y a las matemáticas, rankings públicos, premios para quienes obtienen mejores resultados, castigos y despidos o cierres para los directores, profesores y centros con peores resultados y correlativa creación de las llamadas *charter schools* privadas con nuevos profesores y directores sin experiencia e inferiores salarios, apoyo a las medidas o programas de libre elección de centro, introducción de cheques escolares, privatización del sistema y apertura del mismo al capital e intereses privados.[60] Su adaptación a España requiere otros fundamentos teóricos y jurídico-políticos, la consideración del peso y relevancia que la Iglesia católica tiene en el sistema educativo, y la promulgación de una ley paraguas que proteja y refuerce las medidas emprendidas en tal dirección en las Comunidades Autónomas y municipios gobernados

[60] Diane Ravitch, *The death and life of the great american school system: How testing and choice are undermining education* (New York: Basic Books, 2011) y sobre todo *Reign of error. The hoax of the privatization movement and the danger to America's public schools* (New York: Vintage Books, 2014).

por el Partido Popular. Medidas, desde una perspectiva general, de apoyo a la enseñanza privada concertada y de pago, de orientación gradual de la demanda social hacia los centros privados y subsistencia de un sector público de índole asistencial, con recursos limitados y disciplinadamente sujeto a la administración educativa correspondiente. Y desde una perspectiva concreta, entre otras medidas ya mencionadas como la implantación del distrito único, de:

- El cierre de aulas o unidades escolares en centros públicos y la apertura, en zonas cercanas, de centros concertados mediante cesiones de suelo público acompañadas de financiación de la construcción y posterior concertación, como ya se dijo, a titulares de signo puramente empresarial (empresas sin tradición educativa) y/o afines confesional o ideológicamente, o a las que se está ligado por intereses laborales o económicos.
- La externalización de tareas de servicios y actividades extraescolares e incluso de tareas de asesoramiento, consulta y evaluación.
- La contratación temporal de personal docente al margen del procedimiento público establecido, formado en instituciones privadas ideológicamente afines.[61]
- El nombramiento temporal de profesores «becarios» con inferior retribución, o sin retribución alguna pero con el reconocimiento de un determinado número de créditos para futuras oposiciones.

En este sentido, la LOMCE y sus disposiciones reglamentarias deben ser vistas como el marco legal que viene a sustentar y apoyar este tipo de políticas y medidas.

En último término, la espina dorsal de la LOMCE, el elemento que le da coherencia y en torno al cual gira toda ella es el derecho de los padres —de unos determinados padres— a que sus hijos reciban una educación acorde con sus ideas o principios no solo religiosos, sino también morales o sim-

[61] Sobre el envío y ofrecimiento gratuito de profesores en los Institutos de secundaria madrileños por la Fundación «Empieza por Educar» (http://empiezaporeducar.org), creada en el 2009 siguiendo el modelo de la estadounidense *Teach forAmerica* (http://www.teachforamerica.org), véase, por ejemplo, http://profesorgeohistoria.wordpress.com/2011/09/26/la-secta-neoliberal-empieza-por-educar-ya-se-ha-colado-en-los-institutos-madrilenos/ (consulta efectuada el 5 de octubre de 2014). En cuanto a T*each for America*, véase Ravitch, *Reign of error*, 133-144.

plemente educativos o pedagógicos. Este es el fundamento de buena parte de sus objetivos a corto, medio o largo plazo. Este derecho es, para sus defensores, el derecho o libertad básica en función de la cual hay que regular y estructurar el sistema educativo. Constituye, en síntesis, «el contenido esencial del Derecho a la educación». Y esto es lo que hace la LOMCE, según sus promotores: potenciar «el papel que la familia juega en la educación de los alumnos reforzando así el derecho de los padres a la educación que quieren que sus hijos reciban».[62]

La nueva ley, expresión legal máxima por ahora de la política educativa del Partido Popular, va más allá de la LOCE de 2002 en el desarrollo de dicha política. Es un paso gradual más —como «gradualista y prudente» se autocalifica en el preámbulo— hacia un modelo de calidad basado en la privatización, la configuración de un cuasi-mercado educativo, la consideración subsidiaria y asistencial de la mayor parte del sector de titularidad pública, y una regulación detallada del currículum mediante disposiciones legales y pruebas externas tipo test, de índole nacional-estatal, que van a condicionar los procesos de enseñanza y aprendizaje reduciéndolos a la preparación de dichos test. No responde a las propuestas maximalistas de privatización, pero tampoco las excluye. Las ampara y por tanto las anticipa o prepara. No obstante, no satisface a quienes, desde posiciones ideológicamente cercanas, la consideran insuficiente y de corto alcance, y cuenta con la oposición generalizada, por una u otra razón, de la práctica totalidad del resto de los partidos políticos. Ofrece, en su aplicación, problemas derivados de una financiación insuficiente, de la falta de consenso, de los conflictos competenciales y recursos de inconstitucionalidad, de un calendario de implantación apresurado, y de la ausencia de criterios definidos y el recurso a los eufemismos —¿competencias o contenidos? ¿disciplinas o proyectos?— en relación con el currículum. Nace además con fecha de caducidad. Pero no es eso, a mi juicio, lo más paradójico y destacable de la LOMCE. Ni siquiera todo lo dicho hasta aquí sobre ella.

Lo paradójico, y por ello significativo, es el clamoroso silencio que una ley «de mejora de la calidad educativa» ofrece en relación con justamente los dos aspectos que más relación guardan con dicha mejora: el profesorado y la situación social de la infancia y adolescencia en España.

[62] Medina González, «Los derechos de los padres en la educación de sus hijos: principales novedades de la LOMCE», 124 y 120.

En cuanto al profesorado, la LOMCE no le dedica ni en el preámbulo ni en el articulado una sola frase salvo para que se sienta, con razón o sin ella, amenazado con rendiciones de cuentas y más burocracia y evaluaciones en su tarea o, eso sí, para considerarlo «autoridad pública» en un artículo, el 124, dedicado a las normas de convivencia en los centros docentes. No se hallará en ella ni una sola frase o palabra sobre su formación inicial y permanente, su selección o la configuración de la carrera y profesión docente. Justo sobre aquello en lo que prácticamente todos, sea cual sea su signo ideológico, estarían de acuerdo: que el profesorado constituye el elemento fundamental de cualquier programa de mejora de la calidad educativa.

No menos significativo es el carácter etéreo de la LOMCE en relación con el contexto social en el que se diseña y nace, y en el que ha de aplicarse. Los datos procedentes de dos recientes informes sobre la situación social de la infancia y adolescencia en España no dejan lugar a dudas sobre la necesidad de tener en cuenta dicha situación en la conformación y regulación del sistema educativo. Incluso aunque se considere, de forma harto restrictiva, que dicha mejora se limita a los resultados académicos o a las evaluaciones externas.[63] Dos informes, editados en 2014 por el Comité Español de UNICEF y la Obra Social La Caixa, coinciden en lo fundamental: unos 2.306.000 niños —sobre el 28 %— se hallan en España en el umbral de pobreza, en riesgo de pobreza o viven en un contexto de pobreza severa o crónica, así como el 34 % de los adolescentes de 14 a 17 años. Se trata, además, de una situación agravada en el período 2008-2012, que nos sitúa con la tasa de pobreza infantil más alta de toda la Unión Europea tras Rumanía. Y ello en uno de los países miembros de dicha Unión, España, que, como se indica en ambos informes, menos recursos dedica a una política social particularmente dirigida a los niños y a las familias.[64] Hay silencios que hablan por sí solos. Este es uno de ellos. ■

[63] Como indica Diana Ravitch (*Reign of error*, 102-103 entre otras), las diferencias tanto en los resultados académicos como en los test de las evaluaciones externas en Estados Unidos se deben en un 60-75% a las diferencias en el contexto social y familiar del alumnado.

[64] Gabriel González Bueno y Armando Bello, *La infancia en España 2014. El valor social de los niños; hacia un Pacto Social de la Infancia* (Madrid: UNICEF Comité Español, 2014): Accesible en http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/infancia-espana/unicef_informe_la_infancia_en_espana_2014.pdf. Sara Ayllon Gatnau, *Infancia, pobreza y crisis económica* (Barcelona: Obra Social La Caixa, 2014). http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol40_es.pdf. Consultados el 9 de junio de 2015.

Nota sobre el autor:

Antonio Viñao Frago es Doctor en Derecho y Profesor Emérito de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Murcia. Ha sido miembro del Comité Ejecutivo de la International Standing Conference for the History of Education (ISCHE) (1996-2000) y presidente de la Sociedad Española de Historia de la Educación (2001-2005), así como director del Centro de Estudios sobre la Memoria Educativa (CEME) de la Universidad de Murcia (2009-2013). Sus campos de investigación prioritarios son la historia de la alfabetización y de la cultura escrita, de la escolarización y de la enseñanza secundaria, así como la historia del currículum (espacios y tiempos escolares, disciplinas, libros de texto), de la memoria escolar (egodocumentos, imágenes) y de la relación entre las culturas escolares y las reformas educativas. De entre sus libros publicados destacan los siguientes: *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria (1982), Innovación pedagógica y racionalidad científica. La escuela graduada pública en España (1898-1936) (1990), Tiempos escolares, tiempos sociales. La distribución del tiempo y del trabajo en la enseñanza primaria en España (1838-1936) (1998), Leer y escribir. Historia de dos prácticas culturales (1999), Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios (2002), Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX (2004)* y *Religión en las aulas: una materia controvertida* (2014).

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 171-195
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.14991

LA OBEDIENCIA DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS A LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS INTERNACIONALES. BREVE HISTORIA DE CÓMO SE HACE CAMINO DESDE LA LEY ORGÁNICA GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO (LOGSE) DE 1990 A LA LEY ORGÁNICA DE MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (LOMCE) DE 2013

The adherence of education reform to international education policy. A brief overview of the path from the General Law of the Education System (LOGSE) of 1990 to the Law for the Improvement of Education Quality (LOMCE) of 2013

Blas Cabrera Montoya*

Fecha de recepción: 04/07/2015 • Fecha de aceptación: 29/12/2015

Resumen: El objeto de este trabajo es ilustrar continuidades en la legislación educativa en democracia en España y, particularmente, entre la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 y la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013. Para sustentar este propósito abordaremos, lo que en nuestra opinión, son los tres ejes principales sobre los que gira el modelo educativo actual: primero, la crisis de las funciones materiales y simbólicas tradicionales asignadas a los sistemas educativos universales en el capitalismo, que conlleva un cambio lento de las mentalidades sobre la importancia social de la educación; después, la inevitable dependencia de toda la legislación educativa española en democracia de lo establecido en el artículo 27 de la Constitución de 1978, y, finalmente, la demostración en el texto de las propias leyes del avance en España de las políticas internacionales de evaluación y de rendición de cuentas, lo que constituye la novedad más importante del gobierno de los sistemas educativos en los últimos veinticinco años.

Palabras clave: Políticas educativas. Igualdad de oportunidades. Capitalismo. Calidad. Evaluación institucional.

* Universidad de La Laguna. Facultad de Educación. Dpto. de Sociología y Antropología. Edificio Central. Avda. Trinidad, sn. 38204. La Laguna. Santa Cruz de Tenerife. España. bmontoya@ull.es

Cómo citar este artículo: Montoya, Blas. «La obediencia de las reformas educativas a las políticas educativas internacionales. Breve historia de cómo se hace camino desde la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 a la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013», *Historia y Memoria de la Educación*, 3 (2016): 171-195.

Abstract: *The aim of this paper is to illustrate the continuities of educational reforms in the Spanish democracy, and especially between the General Law of the Education System (LOGSE) of 1990 and the Law for the Improvement of Education Quality (LOMCE) of 2013. In order to do so we will examine what we consider to be the three main concerns on which current educational patterns are based: first, the crisis of the traditional materials and symbolic functions of universal education systems under capitalism, which entails a slow transformation in mentalities regarding the social importance of education; secondly, the inevitable dependence of virtually all Spanish education legislation in democracy to the provisions of Article 27 of the Spanish Constitution of 1978; and finally, the greater role that the laws attribute to international assessment and accountability in Spain. This last point is the most important new feature of educational policy in the last twenty five years.*

Keywords: *Educational Policy. Equal Opportunities. Capitalism. Quality. Institutional assessment.*

EL CONTEXTO IMPRESCINDIBLE

Este trabajo pretende situarse al margen del ruido político, social y mediático que suele acompañar a las sucesivas reformas educativas en España. Y ello por varias razones: la primera es que los debates se dedican, en general, a airear virtudes o defectos de las diferentes leyes que, desde nuestra posición, se centran en aspectos parciales y periféricos que, sin embargo, generan la impresión de que están en conflicto modelos educativos alternativos, lo que es bastante discutible. La segunda, porque ello está al servicio de los juegos oposicionales de las principales fuerzas políticas con opciones de gobernar que en este terreno como en otros, necesitan resituarse continuamente para ganar legitimidad política o, más bien, dividendos electorales. La tercera es que una ley no es más que una ley: es decir, un instrumento destinado a diseñar la educación deseable por parte de quienes la promulgan y la apoyan, pero no es ni la práctica educativa, ni tampoco la política educativa: para ello debería ser asumida como principio educativo universal por la mayoría de los actores individuales y colectivos que constituyen y luchan en el campo educativo[1] y en particular, por el grueso del profesorado

[1] Según Pierre Bourdieu, *Cuestiones de sociología* (Madrid: Istmo, 2000), 113: «La estructura del campo es un estado de la relación de fuerzas entre los agentes o las instituciones implicadas en la lucha o, si se prefiere así, de la distribución del capital específico que, acumulado en el curso de las luchas anteriores, orienta las estrategias ulteriores. Esta estructura, que constituye el principio de las estrategias destinadas a transformarla, está ella misma siempre en juego: las luchas que tienen lugar en el campo tienen

por su trascendencia en la práctica educativa. La cuarta, porque las leyes no son sólo instrumentos que tratan de regular la educación, sino que tratan de servir a modelos de sociedad existentes o deseables. Y ese servicio puede afectar tanto a cuestiones materiales, más o menos objetivables, como al mantenimiento o generación de creencias, como, en fin, a la proliferación de verdades a medias o mentiras absolutas (y no necesariamente como acto consciente y perverso de los legisladores, ni sólo de parte de los legisladores). Por último, y es el centro del trabajo, porque lo más novedoso que existe en las políticas educativas en los últimos veinticinco años se lee mejor analizando las continuidades que los cambios, que también existen, o las supuestas rupturas que no son evidentes. De entrada, ello nos sitúa ante tres cuestiones que pudieran ser polémicas: por un lado, que no es tan importante quien gobierne, al menos en lo que hace al cumplimiento de las grandes funciones y objetivos educacionales; por otro, que las continuas reformas son, por un lado, pasos sucesivos de un camino que se está construyendo y, por otro, intentos de respuestas periféricas a problemas sociales relevantes. Y, finalmente, que la LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa)[2] no desciende directamente, como se dice, de la LGE (Ley General de Educación y de Financiamiento dela Reforma Educativa),[3] y sí de la LOGSE de 1990 (Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo),[4] en lo que más nos importa aquí: el desarrollo de modelos de gobierno, control y dirección de los sistemas educativos mediante políticas cada vez más globales, auspiciadas por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Destaca que lo más importante de estos procesos y actuaciones es que no se presentan como políticas, sino como iniciativas neutras, amparadas científicamente e inevitables. Luego, son un ámbito particular de una política general.

Con la intención de argumentar lo que hemos planteado hasta ahora, comenzaremos con un pequeño preámbulo (ya que hablamos de leyes) que sitúe en perspectiva el porqué y el para qué de las reformas educativas universales que, esperamos, ayuden a entender la crisis que ha afectado a las úl-

---

por objetivo (*enjeu*) el monopolio de la violencia legítima (autoridad específica) que es característica del campo considerado, es decir, en definitiva, la conservación o subversión de la estructura de la distribución del capital específico».

[2] 8/2013, BOE de 9 de Diciembre de 2013.

[3] 14/1970, BOE de 6 de Agosto de 1970.

[4] 1/1990, BOE de 3 de Octubre de 1990.

timas reformas en España, si atendemos al escaso tiempo que han permanecido en vigor (tampoco son muy distintas las cosas internacionalmente). En segundo lugar, sumaremos a estos cimientos las condiciones de posibilidad que la Constitución de 1978 fija para la democracia en materia educativa. Con este sustento concretaremos, a continuación, lo que hemos anunciado mediante un análisis de los elementos importantes que van apareciendo en la legislación desde la LOGSE hasta, por ahora, la LOMCE que establecen un cambio sustancial en el gobierno de la educación.

Las paradojas, las contradicciones, el idealismo y los desplazamientos

Hace una década, Martín Criado llamaba la atención sobre el idealismo del que adolecen los reformadores y las reformas educativas tanto en los fines perseguidos como en los medios puestos en marcha para alcanzarlos.[5] También planteaba que a los sistemas educativos se les asignaban cada vez más tareas, objetivos y fines, que pueden resultar paradójicos e incluso contradictorios entre sí. Más aún, incluso si no es esa la intención de los legisladores, se produce continuamente una política que yo llamaría de *desplazamientos* de manera que se le exige a la educación la solución de problemas económicos, políticos y sociales de todo tipo que no son abordados en los ámbitos específicos dónde esos problemas se generan.[6] La consecuencia obvia es que las reformas no pueden no fracasar al obligar a la escuela a que arregle la sociedad (que a lo peor, tampoco quiere ser arreglada), pero además ante esa evidencia no se genera una visión materialista (restituir las responsabilidades allí dónde se producen los problemas y pedir a la escuela lo que sí puede hacer), sino que lo que se lleva a cabo es otra reforma que, a veces, incluso incrementa las exigencias incumplibles.

---

[5] Concretamente el autor señalaba tres grandes ejes presentes en todas las reformas educativas universales que ilustrarían este idealismo: 1) el no tener en cuenta que los sistemas educativos son sistemas burocráticos y campos de lucha para imponer definiciones y prácticas educativas; 2) la confusión presente en las reformas entre posiciones e individuos, y 3) el considerar a la socialización escolar como la más decisiva para la vida de los individuos frente a cualquier otro aprendizaje de valores anterior, paralelo o posterior a la escuela. Enrique Martín Criado: «El idealismo como programa y como método de las reformas escolares», *El nudo de la Red*, 3 (4), (2004): 18-32.

[6] Además «[…] los debates en los que aparentemente se habla de educación son, conscientemente o no por parte de quienes participan en ellos, campos en que se libran otras batallas, otros intereses, otros conflictos». Marina Subirats: «¿Coeducación o escuela segregada? Un viejo y persistente debate», *Revista de la Asociación Española de Sociología de la Educación* (*RASE*), 3 (1), (2010): 143.

Y este despropósito cada vez más evidente a la par que más presente según andamos el camino de las reformas educativas universales, sólo es posible porque se sostiene en una mentalidad ampliamente compartida por la mayoría de los actores individuales y colectivos que tienen voz e intereses en el campo educativo y, tal vez como consecuencia de lo anterior, por el conjunto de la ciudadanía. O sea que el idealismo está en la base de las concepciones sociales y políticas sobre la educación y no sólo en la toma de decisiones de los reformadores, como plantea Martín Criado. Recordando el pasado todavía muy reciente de las reformas educativas universales, y aunque se pueda y se deba debatir sobre el qué, el porqué, el para qué y el cómo de la generalización de la educación en las sociedades desarrolladas a lo largo del siglo XX, no debemos olvidar lo esencial: que precisamente la educación se constituye como derecho de ciudadanía pero sobre todo como obligación justo para servir de cauce a esos desplazamientos de los que hablábamos. Porque la más alta «calidad»[7] de la educación universal deviene de su capacidad para contribuir a robustecer el orden social mediante el esfuerzo por legitimar la desigualdad social en las sociedades capitalistas. En condiciones históricas concretas la «evaluación» de ese «logro» se apoya, al menos, en cuatro patas: 1) la necesidad de que la educación sume de manera decisiva en la constitución de hegemonías[8] para el desarrollo de un orden social robusto; 2) que cotidianamente existan razones materiales que sopor-

[7] Permítasenos el guiño metafórico a palabras clave de las políticas de evaluación en educación.

[8] Aunque seamos conscientes de que estamos revisando el concepto tradicional de Antonio Gramsci (vinculado a las clases fundamentales de cualquier modo de producción y, particularmente, del capitalista) para usarlo en este contexto, queremos entenderlo aquí como dirección ideológica y moral ejercida mediante los intelectuales sobre la mayoría de la población. Esta dirección es básicamente persuasiva y no coactiva y se manifiesta en el consentimiento activo, que no necesita expresarse de forma explícita. Por lo demás, intelectual es una posición más que personas concretas: se refiere a la concurrencia de instancias que desarrollan iniciativas encaminadas a hacer opinión y efectivamente lo logran, al menos en parte, y que afectan al conjunto de los valores, desde el «gusto» hasta la concepción «racional» del mundo. Obviamente, la hegemonía está continuamente discutida, amenazada a veces, y no puede no ser dinámica y reconstruirse permanentemente. Así concebida es una noción cercana al concepto de «dominación legítima» de Max Weber, puesto que el carácter legítimo ilustra que la dominación es consentida por los dominados: Max Weber, *Economía y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1944), Capítulo IX. En mi opinión, sin embargo, «dominación legítima» en castellano es casi un oxímoron porque dominación siempre se asocia a coerción e imposición por la fuerza.

Respecto a los valores, hay que recordar que en la vida cotidiana los valores no son normas abstractas, ni discursos…, y sí vivencias incorporadas en nuestra vida que organizan, regulan y orientan normativamente las acciones y establecen la posibilidad de elegir, decidir y justificar nuestra persecución individual de lo que percibimos como nuestros intereses y necesidades. En consecuencia, los valores y contravalores lo son en relación a contextos de acción concretos y los espacios sociales más amplios a los que se vinculan: François Dubet, *Sociología de la experiencia* (Madrid: CIS, 2010), Capítulo IV.

ten la ideología sobre las bondades de la educación; 3) que los mediadores sociales que hacen opinión[9] coincidan en «demostrar» la importancia de la educación; y 4) que las comunidades de expertos y las propias instituciones avalen «científicamente» la mirada social sobre la educación. Porque quizá el logro socializador más decisivo de la escuela es conseguir que la ciudadanía interiorice la necesidad y la bondad de la escolarización y la aceptación de sus dictámenes individuales y colectivos.

Y todo ello fue de la mano durante un amplio período histórico que abarca buena parte del siglo XX en los Estados con economías capitalistas más potentes y se fortalece a partir de la Segunda Guerra Mundial, y hasta los 90 del pasado siglo, período en el que el capitalismo termina por percibirse como el mejor modelo económico y social de la historia de la humanidad, y si además se desarrolla en condiciones de democracia representativa, también político. Como sabemos, a esta llegada contribuyeron muchos caminos: largos periodos de crecimiento económico sostenido en una revolución tecnológica continua y la expansión del sector servicios, la consolidación de estatutos laborales y jerarquías del trabajo claros,[10] el desarrollo de los Estados del Bienestar y de las políticas redistributivas que permitieron la aparición y el crecimiento de derechos de ciudadanía universales (entre ellos la propia educación), el aumento del consumo y su diversificación para la mayoría de la población, la desaparición de modelos sociales alternativos, la profesionalización de la representación política y la necesaria consecuencia desmovilizadora de la población, el desarrollo de la democracia mediática en particular y de las industrias culturales en general y, cómo no, la cada vez más residual existencia de posiciones críticas (teóricas y prácticas)[11] a la concepción de conjunto del modelo económico, social y político existente.

---

[9] Compartimos en buena medida la visión de Pierre Bourdieu acerca de que «La opinión pública no existe», *Cuestiones de sociología* (Madrid: Istmo, 2000), 220-232.

[10] Justo es ésta la situación que permite la posibilidad de pensar y desarrollar en parte una concepción meritocrática. De otro modo, la desaparición de estatutos laborales estables jerarquizados en términos de división técnica y social del trabajo dificulta sobremanera el establecimiento de perfiles y titulaciones en educación y de tránsitos esperables entre el sistema educativo y el mundo del trabajo.

[11] El precio a pagar por el modelo económico y social para regenerar sus fuentes de legitimidad no fue muy grande. Bastó con la integración de la «crítica artista» y orillar la «crítica social», lo que al fin y al cabo respondió a las demandas históricas de los «cuadros»: Luc Boltanski y Eve Chiapello, *El nuevo espíritu del capitalismo* (Madrid: Akal, 2002), 71 y ss. Las insistentes y diversas denuncias de economistas, ONGs, posiciones políticas y sindicales… sobre el aumento de la desigualdad en sociedades como las nuestras en los últimos años parecen coincidir en que el problema es precisamente el «aumento» y no la «desigualdad» en sí que, en la práctica, es el sostén del sistema en su conjunto. Obviamente, ello

Pero tal vez la credibilidad general del sistema esté mucho más de lo que se piensa vinculada al éxito relativo de los sistemas educativos en generar la apariencia de que sí consiguen lo que históricamente han prometido y que en realidad justifica su propia existencia: que las sociedades capitalistas son sociedades abiertas, originariamente según el positivismo sociológico, después con el desarrollo del funcionalismo y finalmente como mentalidad social habitual.[12] Consecuentemente, las posiciones sociales desiguales no se heredan y sí se redistribuyen para cada generación en función de los

puede generar dificultades en el mantenimiento del orden social mediante la quiebra de la credibilidad necesaria que soporte el consentimiento a la dominación o, directamente, ineficacia en el carburante del motor del capitalismo económico: el crecimiento. Ésta es en realidad una de las tesis del libro de economía que más revuelo mediático, académico y político ha causado en los últimos años (tal vez porque la contundencia de los datos impide mirar para otro lado), pese a que el autor tiende a situarse en la socialdemocracia: Thomas Piketty, *El capital del siglo XXI* (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2014). Menos sospechosos todavía de izquierdismo son los informes de la OCDE del mes de Mayo de este año y el del Fondo Monetario Internacional (FMI) presentado el 15 de Junio en el que se advierte «que el aumento de la brecha social en un país supone un freno para el crecimiento económico»: Amanda Mars: «El FMI advierte de que la desigualdad social frena el crecimiento», *El País edición digital,* (15 de Junio, 2015). Tal vez añadir que «crecimiento económico» ha pasado de ser una medida matemática aplicada a la economía a una categoría que se asocia a un bien o a una virtud sin más. Casi un imperativo moral. Ello deriva en todo un conjunto de eufemismos asociados para paliar los efectos previsibles en la moral ciudadana del decrecimiento: «crecimiento cero», «crecimiento negativo»….

[12] El pionero principal fue Émile Durkheim a quien Joan Borrell, desde una posición foucaultiana, le realiza una crítica furibunda como el responsable «científico» del control y aborregamiento de las masas que en política realizó Jules Ferry, mediante la universalización de la educación en Francia: Joan Borrell, «Epílogo», en E. Durkheim, *Educación y Sociología,* (Barcelona: Península, 1975), 137-188. La obra citada (que en realidad son cuatro ensayos que se publican después de muerto el autor en 1922, con una introducción de Paul Fauconnet, discípulo y «heredero» de la cátedra de Pedagogía de la Sorbona) es la que con más detenimiento recoge la teoría general de la necesidad de los sistemas educativos más que sobre la educación, de manera que no parece haberse avanzado mucho en las funciones que se le asignan a los sistemas educativos desde entonces. Ya el autor había publicado otros dos libros específicamente sobre educación en vida: *La educación moral*, de fuerte carácter propositivo respecto a la importancia de la educación en la constitución de una nueva conciencia colectiva y *La evolución pedagógica en Francia* (*Historia de la Educación y de las doctrinas pedagógicas*. *La evolución pedagógica en Francia*) (Madrid: La Piqueta, 1982) evidentemente mucho menos orientada a la intervención para la reforma social. Pero lo interesante es que las preocupaciones de E. Durkheim por el decisivo papel que le otorga a los sistemas educativos universales en las sociedades capitalistas no aparece únicamente en sus obras más pedagógicas. Tomemos sólo dos botones de muestra de dos de sus obras sociológica más reputadas:

«[…] (si) la institución de clases o castas da origen a dolorosas tensiones en lugar de producir la solidaridad, es porque la distribución de las funciones sociales en que se basa, no responde, o más bien, ya no responde a la distribución de los talentos naturales». E. Durkheim, *De la división del trabajo social* (Buenos Aires: Shapire, 1967), 319.

Luego, educación diversificada sobre una base común dónde se identifiquen los talentos, se promocionen y se formen en función de las necesidades de la división del trabajo. O si se quiere, evitar los excesivos desmanes de la herencia. Pero además: «Se concibe, en efecto, que puesto que ella (la vida social) rebasa infinitamente al individuo tanto en el tiempo como en el espacio, se encuentra en el estado de imponer las formas de obrar y pensar que ella ha consagrado por su propia autoridad». E. Durkheim, *Las reglas del método sociológico* (Madrid: Morata, 1975), 115.

logros individuales. Y el espacio social específicamente destinado a ello es el sistema educativo que así actúa como regulador básico del sistema. Para ello existen la universalización de la educación, la igualdad de oportunidades y la movilidad social,[13] el valor económico, el reconocimiento y el prestigio social diferencial de los títulos educativos y los largos procesos de selección, calificación y clasificación del alumnado. Pero sobre todo la aceptación social de este estado de cosas que quiere decir también de parte de las familias y del propio alumnado. Es decir se interioriza el supuesto de desigualdad social justa.

Tenemos pues, la aceptación generalizada por las sociedades del principio de desigualdad como valor social fundamental y, más aún, de desigualdad asociada a méritos diferenciados y socialmente reconocidos de las personas y los grupos que redundan en posiciones desiguales bastante estables y la ilusión de la circulación por esas posiciones mediante logros individuales cada nueva generación. Ciertamente el capital económico clásico genera cada vez más aceptación y prestigio, pero todavía mucho más el «capital humano»[14], y el capital cultural (la distinción seduce, ordena, justifica y

---

Es decir, necesidad de la otra gran función de los sistemas educativos: educación universal para garantizar los «valores comunes» en las nuevas generaciones, mediante un proceso de socialización único que garantice la integración social y la amenaza para el orden social de socializaciones particularistas y desescolarizadas (por ejemplo, de clase).

[13] Ambas son las dos caras de una misma moneda: la igualdad de oportunidades no tendría ningún interés desde la perspectiva del mantenimiento y la reproducción del sistema económico y social si no se considerara como un proceso de competencia justo entre desiguales, cuyos resultados pueden alterar la posición social de partida en la incorporación de las nuevas generaciones a la desigualdad social y económica.

[14] Si no tuviéramos en cuenta el arrebatador encanto que ha llegado a alcanzar la jerga económica, no entenderíamos como se ha recuperado con tanta fuerza el concepto de capital humano en los últimos tiempos hasta transformarse en un término de uso común. Justo cuando existen menos evidencias de que exista. En cualquier caso, las teorías del «capital humano» siempre tuvieron alguna pata que se sostenía en la fe: pese a la sofisticación creciente de sus modelos de análisis de datos, no existe ninguna evidencia acerca de la contribución de la educación a la productividad en condiciones reales de trabajo dentro de organizaciones, que es uno de sus postulados fundamentales. Tampoco, en consecuencia, que la renta individual sea producto de la productividad diferencial de los trabajadores y trabajadoras. Los fundadores más conocidos de estas teorías son G. Becker y T. W. Schultz, ambos pertenecientes a la Escuela de Chicago y premios Nobel. El texto más clásico es el de la conferencia en la American Economic Association en 1960, dictada por Schultz, «La inversión en capital humano», *Educación y Sociedad*, 1 (1983), 179-207. Estas teorizaciones, primas hermanas del funcionalismo sociológico, parecen sugerir como consecuencia ideológica que en un sistema educativo basado en la igualdad de oportunidades, depende de las elecciones racionales de las familias y del esfuerzo de los estudiantes su conversión en capitalistas. Como entonces no existía una categoría aceptada como ideológicamente neutra como «emprendeduría», el conflicto entre capital y trabajo se daba por resuelto de este modo. Para terminar, tal vez el cuestionamiento más contundente a las teorías del capital humano, mediante la revisión de fuentes

racionaliza).[15] Pese a Durkheim y su preocupación por la herencia de la desigualdad social, la posesión de «talento» se toma más como un indicador de éxito individual que como su causa y se manifiesta en la posesión de cualquiera de los tres capitales. Entonces, que en la práctica la imbricación entre los tres tipos de capital haya sido grande o que los dos últimos (que son además, social y relacional) frecuentemente sean indiscernibles no parece haber afectado a las creencias.

El supuesto de una sociedad abierta, pues, se basa en buena medida en el funcionamiento de los sistemas educativos, mediante el principio de la igualdad de oportunidades y su correlato, la movilidad social. Sin embargo, crecientemente se confunde discursivamente igualdad de oportunidades con la igualdad a secas,[16] que en un mismo movimiento produce el ocultamiento mediante eufemismos, tal vez bienintencionados, de la desigualdad social y la división social del trabajo y, peor, de lo que la escuela debería hacer. Si acaso, el debate público se centra obsesivamente en la desigualdad de tipo económico (más o menos becas, mayor o menor coste de las matrículas universitarias…), una vez superada la educación obligatoria y no en los profundos procesos de selección sociocultural que comienzan desde que se entra en la escuela y establecen una selección social a la vez que académica.[17] El coste personal de aquellos que contra toda lógica han sido

históricas y series de datos fue el de los «teóricos credencialistas», que en una perspectiva neoweberiana analizaron la importancia de los títulos académicos prestigiosos en la constitución de grupos de estatus. Como ejemplo: Randall Collins, *La sociedad credencialista. Sociología histórica de la educación y la estratificación* (Madrid: Akal, 1989).

[15] Pierre Bourdieu, *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto* (Madrid: Taurus, 1998).

[16] «La educación permite, en fin, avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad, sean éstas por razón de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión, tengan un origen familiar o social, se arrastren tradicionalmente o aparezcan continuamente con la dinámica de la sociedad»: quinto párrafo del *Preámbulo* de la LOGSE.

[17] Nuestra posición es que a través de la educación se reproduce más el capital cultural que el económico, es decir, que el éxito o fracaso educativo está fuertemente asociado a los contextos socioculturales del alumnado. Las explicaciones de las teorías reproduccionistas de la escuela más cercanas a esta visión parecen seguir estando vigentes en lo fundamental: Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron, *La reproducción* (Barcelona: Laia, 1977); Basil Bernstein, *Clases, códigos y control* (Madrid: Akal, 1988); Claude Grignon, «Cultura dominante, cultura escolar y multiculturalismo popular», *Educación y Sociedad*, 12 (1993), 127-136… Estudios poco reputados por su radicalismo como los PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos) o las Evaluaciones generales de Diagnóstico introducen diferentes tipos de variables que permitan ver la asociación entre los resultados brutos y la repetición, la inmigración, el sexo… La asociación más decisiva con diferencia es la que existe entre los resultados y el Índice Socioeconómico y Cultural (ISEC o ESCS en inglés) en el que se integran estudios y ocupaciones de padres y madres, número de libros en el hogar y recursos domésticos asociados al estudio. Se tratan aparte cuestiones como las expectativas sobre el futuro en la educación de los progenitores y el alumnado que,

capaces de dejar el terreno seguro de su cultura para triunfar en el sistema educativo mediante los procesos de enajenamiento propios de la movilidad social ascendente está poco estudiado en España, como lo está el hecho de que la cultura escolar sirva generación tras generación como vehículo de legitimación de la cultura dominante por parte de los dominados.

Entonces, las concepciones sociales, políticas y hasta académicas[18] coinciden en la práctica en esta desconexión materialista de lo que ocurre realmente y asocian el éxito educativo, si acaso, a una inalcanzable igualdad de partida en la carrera de fondo escolar a partir de la que emergen resultados individuales producto de la capacidad, la inteligencia, el esfuerzo, la actitud, la motivación, la expectativas o incluso la voluntad del alumnado: todo un conjunto de referentes de individuación[19] que son socialmente producidos por el mundo experto, que no tienen más consistencia que el valor que genera su uso y abuso, porque parecen ser evanescentes como las musas para los

---

claramente, parecen relacionadas con las condiciones socioculturales de vida. La influencia del ISEC es decisiva desde edades tempranas. Así se pone de manifiesto en el alumnado de cuarto de primaria (lo que ocurre en los PISA es el resultado a los quince años de un proceso desde el origen de la escolarización): Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Evaluación General de Diagnóstico* 2009. *Educación Primaria. Cuarto curso. Informe de resultados* (Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2010), 121-149.

Para el discurso público sobre la educación, incluido el de los líderes y partidos políticos de lo que se denomina izquierda, el problema de la desigualdad de oportunidades en educación se reduce a cuestiones puramente económicas como las becas en educación postobligatoria, donde la selección social en términos generales ya está hecha.

[18] En el seno de una investigación sobre el profesorado no universitario de Canarias (2009-2011), en el que combinamos técnicas cuantitativas y cualitativas, realizamos 15 entrevistas a expertos de los que 11 eran profesores y profesoras universitarios españoles pertenecientes a áreas de investigación en educación y, la mayoría, vinculados a la docencia en la formación del profesorado o Pedagogía (Didáctica y Organización Escolar, Psicología Evolutiva y de la Educación, Teoría e Historia de la Educación y Sociología). La primera pregunta fue «¿podría citar hasta tres problemas de la enseñanza universitaria en la actualidad?» Sólo tres personas señalaron la relación entre origen social y la desigualdad de resultados, de permanencia y de promoción en los sistemas educativos: B. Cabrera, L. Cabrera, C. Pérez y B. Zamora, «La desigualdad legítima de la escuela justa», *RASE*, 4 (1) (2011): 316.

[19] Frente a la noción de individualismo que se cita sin causalidad nos parece más acertado el concepto de individuación. Según U. Beck: «No es una exageración decir que la lucha diaria por tener una vida propia se ha convertido en la experiencia colectiva del mundo occidental» (233). Además: «Nuestra propia vida, por tanto, depende por completo de las instituciones. En el lugar de las tradiciones vinculantes aparecen directrices institucionales que organizan la vida personal […]. En realidad en la jungla burocrática e institucional de la modernidad, la vida está más atrapada en redes de directrices y regulaciones. La diferencia crucial es que las directrices actuales obligan a la gente a organizar y llenar de contenido sus biografías» (236). Ulrich Beck, «Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación, globalización y política», en *En el límite. La vida en el capitalismo global*, eds. A. Giddens y W. Hutton (Barcelona: Tusquets, 2001).

artistas y que no se sabe por qué procesos deciden posarse en unos u otros.[20] El epílogo de esta novela ya está escrito, pero nadie quiere leerlo porque obligaría a revisar y proponer nuevos soportes y anclajes para reconducir una hegemonía que se sostiene desde los 90 en una cuestión de fe: cuando la realidad discute de manera continuada la vinculación de la educación y de los títulos académicos con un mercado de trabajo inexistente, lo que se generan son más discursos economicistas, más insistencia en la importancia económica de la educación tanto individual como socialmente.[21]

Si citábamos la llamativa disociación entre lo material y lo percibido entre expertos dedicados a la investigación en educación y a la formación del profesorado, peor aún es la que muestra la actitud del profesorado y, en particular, los maestros y maestras de Educación Infantil y Primaria, al fin y al cabo quienes son los depositarios de hacer valer el principio de igualdad de oportunidades.[22] Pero ello no parece afectar a las concepciones hegemónicas sobre la educación porque en definitiva una creencia ampliamente compartida también es una fuerza material de primer orden y esto parece

[20] «No creo que los seres humanos nazcan con un destino programado desde su gestación, por obra del azar o de una caprichosa divinidad que distribuiría aptitudes, ineptitudes, apetitos y desganos entre las flamantes existencias. Pero, tampoco creo, ahora, lo que en algún momento de mi juventud, bajo la influencia del voluntarismo de los existencialistas franceses —Sartre, sobre todo—, llegué a creer: que la vocación era también una *elección*, un movimiento libre de la voluntad individual que decidía el futuro de la persona». Mario Vargas Llosa, *Cartas a un joven novelista* (Barcelona: Círculo de Lectores, 1997), 7-8. Tal vez la cita ayude a pensar sobre los actuales excesos de la sobrevaloración de la creatividad, del talento y de la voluntad individual como hacedores del mundo.

[21] Blas Cabrera, «¿Qué formación para qué empleo? Educación, trabajo y retórica», en *Formación y cultura empresarial en la empresa española*, dir. Juan Monreal (Madrid: Thomson/Civitas, 2004), 569-598.

[22] La mayoría del profesorado de la Comunidad Canaria considera que sí existe igualdad de oportunidades en la educación obligatoria, según las respuestas a un cuestionario realizado en 2010. Por otro lado, en el seno de la misma investigación se realizaron 14 grupos de discusión constituidos sobre un principio de diversidad: profesorado de diferentes niveles educativos, de la educación pública y privada,… En cuatro de ellos se les invitó a los participantes a que propusieran los temas de debate. En ninguno de ellos se planteó la desigualdad de oportunidades. Finalmente, en la parte cuantitativa de la investigación, el profesorado tiende a atribuir los malos resultados educativos en Canarias a «la ausencia en el alumnado de responsabilidad y disposición para el esfuerzo» y a «la despreocupación de padres y madres por la educación de sus hijos». B. Cabrera, L. Cabrera, C. Pérez y B. Zamora, «La desigualdad legítima de la escuela justa», 314. De otro modo, esta mentalidad discute la esencia misma de la educación obligatoria, no solo por la ausencia de autocrítica sino porque se viene a decir que la escuela no puede hacer nada respecto a lo que ya son socialmente el alumnado y sus familias a quienes se les culpa de su propio fracaso. Es verdad que existen causas materiales en el trabajo docente que propician esta mentalidad: al menos en infantil y primaria el alumnado de cada centro tiende a tener una misma condición social, los sistemas de traslados dificultan el conocimiento profundo de las zonas de escolarización y el profesorado no sigue las trayectorias educativas completas del alumnado. Pero tampoco nadie más del campo educativo plantea la desigualdad de resultados asociada al origen del alumnado como un problema.

ocurrir con pensar que los procesos selectivos en educación son esencialmente justos.

Las promesas incumplidas

De todos modos, estas concepciones tradicionales se están erosionando poco a poco. Una responsabilidad importante en su mantenimiento la tienen quienes experimentaron la relación teorizada entre el éxito educativo y la ocupación de posiciones de carácter intelectual en el mercado de trabajo y más todavía quienes vivieron procesos de movilidad social ascendente. Como es sabido, esta situación se da en procesos de crecimiento y recomposición del mercado, pero sobre todo, por la ampliación del mercado de trabajo público asociado a procesos de desarrollo del llamado Estado del Bienestar que es una respuesta particularmente favorable a dos grupos que sufren situaciones de desigualdad en la modernidad capitalista: las clases populares y las mujeres, dado que la contratación se rige por normas estandarizadas de tipo burocrático y, entonces, es mucho más neutral respecto a la condición social que la contratación privada.

Crecientemente se va imponiendo la evidencia de las promesas incumplidas: la competencia y el esfuerzo por sobresalir en el sistema educativo no son económicamente recompensados, ni mediante largas carreras de fondo, erráticas y caras, para obtener credenciales cada vez más devaluadas (otra cosa es la distinción social que se le sigue otorgando al acceso a la universidad).[23] En consecuencia, asistimos a la inexistencia de movilidad social ascendente y, más cuestionador para las certezas instaladas sobre la educación, los vástagos de las clases medias ya no logran mantener la condición social familiar a través de la educación, que siempre fue su vehículo específico de reproducción.[24]

---

[23] El porcentaje de padres y madres que quieren que sus vástagos vayan a la universidad se mantiene desde los años setenta del pasado siglo en torno al 70%. Para el alumnado que en 2009 estaba en cuarto de primaria ese porcentaje era del 78,8%: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Evaluación general de diagnóstico de 2009*, 159.Tal vez el porcentaje real sea un poco menor porque se construye a partir de la respuestas de los padres y madres a cuestionarios enviados al domicilio y es esperable que la cumplimentación sea mayor según aumenta el nivel educativo.

[24] Clase media aquí debe entenderse como trabajadores intelectuales tanto asalariados como profesionales independientes que desarrollan actividades de carácter experto, concepción, dirección…, con niveles importantes de autonomía en el desempeño de su trabajo y frecuentemente con situaciones de mando sobre otras personas. Con Bourdieu (*La Distinción*), al menos la fracción más señera de esa clase con capital cultural, sería también la de la distinción y el gusto (de quienes se dice que «tienen clase»). Es en

Y tal vez éste sea en parte el contexto que ayuda a entender la aceleración de la promulgación de reformas educativas internacionalmente, y que en España parecen ser únicamente el resultado de modelos educativos encontrados entre los partidos que han formado gobierno, pero que tal vez no lo sean tanto. Un indicador de lo que decimos puede ser la aparición en la agenda internacional de la preocupación por la calidad de la educación y su identificación como problema que, como no podía ser de otro modo, comienza en las universidades porque van dejando de ser la antesala de la tierra prometida.[25] Las reformas constituyen, pues, una huida (no está claro si hacia adelante o hacia atrás) tratando de ganar tiempo frente a problemas nuevos que no pueden desplazarse a los sistemas educativos por mucho tiempo ni siquiera como recurso para la legitimación de estas sociedades. Y es que en buena medida el problema es internacional, como lo son las soluciones propuestas que sí van configurando un modelo de sistema educativo que se sustenta al menos en tres patas: 1) La insistencia en un discurso (ya que la concreción práctica es improbable) acerca de la necesidad de un reajuste de los sistemas educativos a las necesidades de la economía, que combina procesos privatizadores, pero sobre todo, la gestión privada de los centros educativos y la constitución de «cuasi mercados» que sitúan a los centros en una competencia por captar «clientes» en el mercado, pese a que la financiación puede seguir siendo pública.[26] Ello se acompaña de una jerga económica creciente al referirse a la educación. 2) La constitución del Estado Evaluador,[27] o la introducción a través del discurso inicial de perseguir la calidad de los centros y el sistema educativo, de las políticas evalua-

---

el entorno de este grupo, donde más preocupa el «problema de los jóvenes» que es que sus credenciales educativas carecen cada vez más de valor en el mercado de trabajo, tienen que emigrar buscando mejores opciones… En definitiva, que no pueden mantener la condición social de sus ancestros. También es este uno de los grandes problemas de la agenda pública y la política, y puede haber contribuido decisivamente al movimiento del 15M y a la aparición y despegue de Podemos. Merece la pena preguntar por el resto de los jóvenes que son la mayoría y mucho más invisibles. Incluso el concepto de «nini» refleja una mirada desde lo alto y tiene algo de acusador y de denigrante.

[25] Existe coincidencia en considerar que hasta los ochenta no se identifica el problema universitario, no adquiere dimensión internacional y ni siquiera existía un volumen importante de estudios internacionales comparados que evidenciaran una preocupación específica, no ya social, sino científica, por la cuestión de la calidad: Guy Neave, «La política de calidad: evolución de la enseñanza superior en Europa Occidental», *Revista de Educación*, 308 (1995): 7-29. Blas Cabrera y Bernardo Báez, «Reforma universitaria en España. La síntesis imposible entre la tradición y la mundialización», *Sistema*, 181 (2004): 37.

[26] Para el surgimiento de estas dinámicas en el contexto estadounidense, véase M. W. Apple, *Educar «como Dios manda»* (Barcelona: Paidós, 2002), capítulo 2, 51-83.

[27] El concepto lo acuña Guy Neave a finales de los 80: «La política de calidad». Para verlo en sus primeros desarrollos: G. Whitty, S. Power y D. Halpin, *La escuela, el estado y el mercado* (Madrid: Morata, 1999).

doras y su crecimiento continuo mediante el desarrollo de sistemas de indicadores y evaluaciones externas. En la práctica procesos de validación de determinados conocimientos y competencias y de desconfianza y control de la labor del profesorado; y 3) devolución retórica de la responsabilidad de lo que ocurra en la educación a la sociedad civil. Es como si el Estado estuviese renunciando al proceso histórico de constitución y de introducción de la obligatoriedad en los sistemas educativos originado por la desconfianza que le generaba la educación en la sociedad civil y las familias.[28]

El sumo pontífice de esta nueva religión es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la doctrina se recoge en todas los documentos que se vienen evacuando desde los 90 y, por ser los más conocidos, los informes PISA.[29] El cuerpo del sacerdocio no ha hecho más que crecer continuamente, dentro y fuera de las administraciones educativas y de los gobiernos. Los expertos en evaluación no parecen tener la disposición de discutir ni alterar la palabra revelada y debidamente interpretada. Se desentienden así, de los qué, porqué y para qué y se centran casi exclusivamente en los qué y los cómo. Todo se reduce a afinar y justificar los instrumentos de medida. Este nuevo campo de especialización es en buena medida ateórico, cuantitativista y acrítico, porque su propósito parece consistir en resolver adecuadamente y a tiempo la tarea, compartiendo así la tendencia común al pensamiento fragmentario y focalizado y a la búsqueda de soluciones parciales a problemas generales.

Obviamente, en el origen de estas iniciativas está la hegemonía internacional de la nueva derecha[30] y, en particular, de su ala neoliberal, como lo está en los procesos generales de globalización en todos los ámbitos porque,

---

Asimismo: S. J. Ball, *Politics and Policy Making in Education. Explorations in Policy Sociology* (London: Routledge, 1990).

[28] Julia Varela, «Genealogía de la escuela. Análisis sociohistórico del proceso de institucionalización de la enseñanza primaria», *Tempora*, 8 (1986): 13-36.

[29] Existe una intensa presión internacional para no quedarse fuera de las evaluaciones PISA, porque parece mayor el prestigio de participar, en algunos casos, que los resultados finales. Así, si en el 2000 participaron los 32 países de la OCDE, en el 2012 ya sumaban 65. También ocurre en España con muchas comunidades autónomas que quieren aparecer en la foto. Por otro lado, la consecuencia de que las áreas sometidas a evaluación sean las que son y no otras, automáticamente las transforma en las importantes en el currículo escolar.

[30] S. Morgenstern, «Crisis de acumulación y respuesta educativa de la "nueva derecha"», *Revista de Educación*, 283 (1987): 63-78. Particularmente para España: Manuel de Puelles Benítez, «La influencia de la Nueva Derecha inglesa en la política educativa española (1996-2004)», *Historia de la Educación,* 24 (2005): 229-253.

desde hace tiempo, su impronta para identificar los auténticos problemas y darles respuesta es ampliamente compartida por posiciones ideológicas y políticas que se autodenominan de izquierda. Tenemos, pues, que en educación existe una agenda educativa internacional, administrada y dirigida por la OCDE, en la que las políticas de evaluación, chequeo y rendición de cuentas son pasos sucesivos y necesarios en la construcción de un camino de gobierno global de los sistemas educativos.[31]

Y esa senda es la que trato de evidenciar en adelante en la legislación educativa española desde la LOGSE. Obviamente, existen diferencias importantes entre unas leyes y otras, que afectan, por ejemplo, a la distribución de poder en y sobre el sistema, al carácter más o menos selectivo, a las opciones de educación postobligatoria, al currículo… El modelo educativo, sin embargo, es bastante deudor de la LGE de 1970[32] que moderniza la educación, introduce la condición propedéutica del sistema y la enseñanza graduada, la formación profesional, un tronco único de enseñanza hasta los catorce años… Sobre esta base existen reformas importantes como las que introduce la LOGSE en 1990, con la ampliación hasta los dieciséis años de la escolaridad obligatoria, la descentralización del gobierno y en parte del currículo por la necesidad de adaptarse al Estado Autonómico, y la internacionalización por nuestra entrada en la Comunidad Económica Europea. Pero queremos evidenciar lo que consideramos continuidades decisivas desde la LOGSE hasta la LOMCE porque ello da cuenta de que lo más consistente en la política educativa española de los últimos veinticinco años es nuestra particular concreción de la agenda educativa global.[33]

---

[31] Aunque con algunas características diferenciadas según se dirijan a estados «desarrollados» o en «vías de desarrollo»: A. Tarabini y X. Bonal, «Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio», *Revista de Educación*, 355 (2011): 235-255.

[32] Tal vez al éxito inicial en la acogida de la LOGSE contribuyó la amplia legitimidad de la que gozó comparada con cualquier otra ley posterior y, desde luego, respecto a la ausencia casi absoluta de legitimidad con la que se recibe la LGE. A este estado de mentalidad favorable contribuyeron muchos factores, entre ellos, el que se promulgara por fin una ley general en democracia (que no incluía a la universidad), que lo hiciera el PSOE que gobernaba por primera vez en España, que pareciera dar respuesta a buena parte de las reivindicaciones históricas de los movimientos de renovación pedagógica… Blas Cabrera, «Políticas educativas en clave histórica: la LOGSE de 1990 frente a la LGE de 1970», *Tempora*, 2.ª Época, 10 (2007): 167 y ss. Pese a todo, hubo un cuestionamiento importante de parte de posiciones «progresistas», teóricas y políticas, que consideraban que la LOGSE constituía una llegada fallida de un camino largamente recorrido: *Archipiélago*, 6 (1990).

[33] Tampoco es que sea muy novedoso lo que comentamos. Ya en 2001, la *Revista de Educación* tituló un monográfico «Globalización y política educativa».

Persiguiendo ese objetivo, describiremos la emergencia y desarrollo de una gramática[34] en la legislación que vaya dando cuenta de lo que decimos. La búsqueda se centrará en los Preámbulos de las leyes (donde se esclarecen las razones que justifican las reformas) y en los títulos o artículos específicos dedicados a la «calidad», a la «evaluación» o a la calidad y la evaluación.

La Constitución del 78 o el espacio de lo posible

Antes, sin embargo, quiero llamar la atención sobre el carácter continuista de la legislación educativa de la democracia española, por imposición desde dentro y no por seguidismo a mandatos internacionales. Y aquí como en tantos otros temas, tenemos que volver al llamado consenso constitucional en materia educativa, que ilustra, entre otras cosas, que muchos de los debates fundamentales de la historia complicada de la educación en España se resolvieron mediante la asunción general de lo esencial de la política educativa del tardofranquismo y mediante una clara ruptura del modelo educativo de la Segunda República. Si descendemos de este plano general a concepciones, actores y propuestas concretas, el artículo 27 de la Constitución cierra el paso a multitud de iniciativas sobre la educación desarrolladas por la oposición democrática al franquismo, política y social, que van desde los movimientos de renovación pedagógica, pasando por el protosindicalismo del profesorado, hasta, en fin, la trascendencia de determinados manifiestos que lograron hacer opinión y ser ampliamente asumidos, el más conocido *La alternativa de la enseñanza*.[35] Entre otras cosas, ello obligó a un movimiento importante dentro de los partidos políticos, que arrumbaron a referentes intelectuales reputados hasta entonces en materia educativa, como fue el caso de Gómez Llorente en el PSOE.[36] Asimismo podemos considerar que se orilla la amplia acumulación de críticas académi-

[34] Se trata de citar las palabras clave que mantienen relaciones sistemáticas e interdependencia entre sí y que no tienen el mismo sentido en un contexto diferente. Un uso profundo de esta perspectiva lo hacen Luc Boltanski y Eve Chiappello para establecer las características de sus «ciudades» en *El nuevo espíritu del capitalismo*.

[35] Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid, «Una Alternativa para la enseñanza», *Documentación Social*, 23 (1976): 161-180. Para profundizar en los debates, conflictos, iniciativas y repuestas del periodo son importantes: Mariano González Delgado, *Conflicto, legitimación y cambio en el curriculum: 1970-1990* (Universidad de La Laguna: Tesis doctoral, 2014): Segunda parte, 297-610. Asimismo: M. Jiménez Jaén, *La ley General de Educación y el movimiento de enseñantes* (*1970-1976*). *Un análisis sociológico* (La Laguna: Servicio de publicaciones de la Universidad de La Laguna, 2000).

[36] Cultivador del legado educativo de la Segunda República, Gómez Llorente mantuvo una actividad teórica y política importante. Por ejemplo en *Cuadernos para el Diálogo:* «La ayuda del Estado a la Ense-

cas que insistían en las limitaciones de la LGE desde su promulgación y en particular la aceptación de la religión católica como la encargada «natural» de la formación en valores de la infancia o las garantías concretas de supervivencia de la enseñanza privada.[37] En consecuencia, desde el inicio, se imposibilitan auténticos debates sobre modelos educativos alternativos. Y es verdad que muchos aspectos cerrados definitivamente en la Constitución se airean reiterada y cansinamente cada vez que se inicia el proceso de un cambio en la legislación educativa, pero es claro que en lo esencial las discusiones se soportan en el desconocimiento, los dividendos mediáticos que generan, los reposicionamientos en el campo educativo o, peor aún, el cálculo oportunista de los partidos que se disputan cuotas de gobierno. Luego, los debates realmente posibles son de segundo orden respecto a concepciones de alcance sobre los sistemas educativos.[38] Concretemos pues.

Desde el apartado 1 del artículo 27 de la Constitución se hace coincidir el derecho universal a la educación con el reconocimiento a la libertad de enseñanza. Es verdad que caben interpretaciones diversas y hasta encon-

---

ñanza privada», núm. Extra. XVI (1969): 61-68; «A propósito del Estatuto de Centros», 73 (1981), y «El concepto burgués de libertad de enseñanza», 73 (1981).

[37] Curiosamente el Libro Blanco (1969) que precede a la promulgación de la LGE ya se pronuncia con una dureza sobre la división entre enseñanza pública y privada en España que no hemos visto en ningún documento oficial posterior: «[…] motiva una separación escolar que traduce una análoga separación social, la cual no puede desaparecer, sino, al contrario, ahondarse con la existencia de esos dos sistemas, si funcionan en correspondencia con el estatus socioeconómico de los padres», en M. de Puelles Benítez, «Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970», *Revista de Educación,* n.º Extra (1992): 21. Nos parece fundamental la perspectiva de Carlos Lerena, «Enseñanza pública y privada en España: sobre el porvenir de una ilusión», en *Marxismo y sociología de la educación*, ed. Mariano F. Enguita (Madrid: Akal, 1986), 331-372.

[38] Ciertamente, de toda legislación y, por supuesto, de toda legislación educativa existe una intrahistoria de enorme interés y que, frecuentemente, facilita entender en algunas cuestiones por qué el producto final es el que es y no otro. Pero también lo es que la intrahistoria no puede sustituir ni desplazar el objetivo de lo que se aprueba en Cortes y se publica en el BOE. La impresión, además, es que se sobrevalora la importancia de esa intrahistoria también en el plano de fijar la mirada más en los «personajes» que luchan por posiciones de poder en el interior de los partidos que las distancias, traiciones o seguidismos en el resto de actores colectivos del campo educativo (asociaciones de distinto tipo, organizaciones empresariales y sindicales, servidumbres mediáticas, la religiones y las iglesias,…). Tal vez también porque nos resulta más cómodo tratar de identificar mecanismos de causalidad directa y responsabilidades deterministas en las decisiones públicas. Así, muchos de los debates sobre la LOMCE, incluso académicos, parecen entenderla como el fruto personal de la antipatía del ministro Wert y su voluntad de hundir la educación en España: Colectivo Baltasar Gracián, «Los procesos de privatización en la enseñanza», *Tempora*, 2.ª Época, 16 (2013): 13. En definitiva, compartimos el sentido materialista de la parábola de Jesús: «Así, pues, por sus frutos los conoceréis»: Mateo 7.20; Círculo de Lectores, *La Biblia* (Barcelona, 1976), 1010. Lo que no fue óbice para que la Iglesia Católica se haya apoyado tanto en la palabra como en las obras y, peor aún, en la palabra latina como modo de mantener el poder de la mediación.

tradas de este principio constitucional (libertad docente y de cátedra, libertad de pensamiento… es decir, todo lo que tiene que ver con la extensión de los derechos de ciudadanía a la educación, que ya recogía la LGE), pero no es menos plausible interpretar que esta coincidencia determina la incuestionable libertad empresarial de creación de centros y la libertad para establecer idearios educativos en los mismos. Para el primer argumento sirve el apartado 6 («se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales»). Para el segundo la respuesta en términos de mercado desde la oferta a la demanda potencial que se ampara en el apartado 3: «Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones». Obviamente, el compromiso del Estado con la moral privada a través de ese principio de propiedad de los padres sobre los hijos, rompe con la tradición republicana de Jules Ferry y Émile Durkheim y sus propuestas de utilizar la escuela como vehículo para una moral laica como sostén de la estabilidad social y medio de defensa del propio Estado y, como decíamos, con la crítica social, ideológica y política a la educación en el franquismo. En el contexto de 1978 es, sobre todo, una actitud de salvaguarda de los intereses de la Iglesia Católica en materia educativa, en la senda que abre el Concordato con el Vaticano de 1953 y que evidentemente tenía prevista su actualización y ratificación inmediata que se concreta en el *Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales*, que se firma pocos días después de la aprobación de la Constitución en Cortes.[39] Puesto que hasta ahora ningún gobierno de la democracia ha decidido denunciar, revisar o suprimir el citado Acuerdo, de lo dicho se derivan, inequívocamente, al menos dos consecuencias para la educación en democracia del mismo orden que la universalidad de la educación: 1) Que los acuerdos son un tratado entre Estados soberanos en el que uno de los firmantes le cede la soberanía al otro sobre la educación moral de la infancia y la juventud.[40] En consecuencia, la religión (desde la LOE, las

[39] BOE, Núm. 300, 15 de diciembre de 1979.

[40] Para A. Gramsci, la firma de un Concordato se relaciona con una situación de un ejercicio difícil de la hegemonía por parte del Estado. Por una parte, se fijan los límites para que la Iglesia de un país (España en este caso) no estorbe la actividad del Estado. De otra, el Estado Vaticano a través de la Iglesia adquiere el compromiso de contribuir a lograr el consenso que el Estado no es capaz de conseguir por sus propios medios. Antonio Gramsci, *Quaderni del Carcere*, vol. III (Torino: Einaudi Editore, 1975), 1867.

religiones)[41] no puede no ofertarse en todos los centros educativos, lo que únicamente afecta a los públicos porque la mayoría de los privados ya se definen por ser religiosos y, aún, con orientaciones particulares. Únicamente, se puede discutir sobre cómo se concreta este mandato (si una asignatura evaluable o no, si asignatura alternativa o no…).[42] Este tutelaje sobre el Estado alcanza además al nombramiento del profesorado de religión que, sin embargo, es responsabilidad de la administraciones su contratación y las consecuencias jurídicas que de ello se deriven (artículo III de los *Acuerdos* de 1979). 2) Que la privatización de la educación universal, religiosa o no, no cuenta con más límites que las iniciativas empresariales existentes y la regulación de las dinámicas de mercado que puedan surgir.

Volviendo al artículo 27, el virtuoso círculo de los límites y posibilidades futuras lo cierra la conexión del apartado 4, que establece la condición de que la «enseñanza básica es obligatoria y gratuita» (enseñanza y no educación) y, por ese mismo carácter de gratuidad, se lee en el apartado 9 que «los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca». Como sabemos, ello santifica las subvenciones y conciertos educativos a los centros privados, que inicialmente parecían sujetos a la justificación de un principio de relevancia e interés social, derivado de una oferta pública insuficiente y, a partir de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985,[43] se termina con cualquier esperanza de limitar los efectos del mantenimiento de un sistema educativo socialmente dual, que, desde entonces, no ha hecho más que favorecer el crecimiento de la enseñanza privada y, especialmente, de los conciertos.[44] Análogamente a lo que planteábamos en el caso del profesorado de religión, mediante el régimen de conciertos, las administraciones públicas adquieren el compromiso

[41] Ley Orgánica de Educación, 2/2006, BOE de 3 de Mayo. Para una interesante y detallada visión sobre la cuestión religiosa en la educación en España: Antonio Viñao, *Religión en las aulas. Una materia controvertida* (Madrid: Morata, 2014).

[42] Determinados posicionamientos y reacciones airadas sobre el contenido de la asignatura de religión católica en el desarrollo del currículo LOMCE sería risibles sino estuviéramos hablando de cosas serias. ¿Qué se esperaba de la Conferencia Episcopal? ¿Qué la lección 1 se titulara «Dios no existe»?

[43] Lo cual no obsta para que sea un avance respecto a la LOECE y sobre todo al Estatuto de Centros Escolares de 1980 que, entre otras cosas, contemplaba ayudas generosas para financiar la construcción de centros privados: BOE, n.º 154 de 27 de Junio de 1980.

[44] El gasto público destinado a conciertos por parte de las Comunidades Autónomas pasó de 2.923,4 millones de euros en el año 2000 a 5.891 millones en 2009. En porcentaje respecto al gasto en educación se pasa del 12,4% en 2003 al 21,7% en 2009. Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2012* (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2012), 41-42.

de pagar el salario a un profesorado seleccionado por las empresas educativas sin ningún tipo de control real que no sea la posesión de la titulación requerida.

En consecuencia, desde la perspectiva de una concepción educativa moderna, el modelo educativo que fija la Constitución está más bien escorado a lo que más tarde se denominaría Nueva Derecha, tanto en la vertiente neoliberal como en la conservadora: iniciativa privada en educación obligatoria, la existencia de la religión en la oferta educativa de cada centro público y financiación pública de la iniciativa educativa privada para establecer un mercado de ofertas educativas a elegir, teóricamente, por los consumidores. Este estado de cosas, por otro lado, ya parece haberse constituido en «lo natural» en materia educativa y el consenso social y político es actualmente muy amplio, mucho más que el de los partidos y gobiernos que han legislado y gobernado en la educación en España (que incluye, obviamente, a los llamado partidos nacionalistas que han tenido poder político en distintas comunidades autónomas).[45]

DE LA LOGSE A LA LOMCE

Lo dicho, pues, actúa como un estrecho corsé que fija límites precisos y fundamentales a las opciones de posibilidad de la reformas educativa en España. La amnesia coyuntural sobre este suelo que parece producirse entre los grandes actores colectivos del campo educativo cada vez que se anuncia y se pronuncia una reforma educativa no puede ser casual o deberse únicamente a la desinformación que, entonces, sería muy grave. Centrémonos en adelante en el golpe de timón definitivo que para las políticas educativas significó la entrada en las reformas de las iniciativas de chequeo de la calidad, del desarrollo inicialmente con esa finalidad declarada de la evaluación ins-

[45] Los llamados partidos emergentes, Ciudadanos y Podemos, aunque con diferencias, tampoco cuestionan el modelo actual, como no lo han hecho los sindicatos mayoritarios del sector. Incluso se insiste en la necesidad de que la enseñanza privada concertada acoja a cuotas de alumnado inmigrante como un recurso para mejorar su inserción y el rendimiento educativos y mejorar la igualdad de oportunidades... De otro modo, contra toda evidencia se viene a decir que la privada es de más calidad que la pública. No parece que nadie del campo educativo se haya detenido e leer los Informes PISA o las Evaluaciones de Diagnóstico en los que se establece que no existe diferencia de resultados entre la pública y la privada si se detrae la influencia de la selección social del alumnado de la privada y el contexto de los centros docentes. Igualmente los discursos y movilizaciones contra la privatización de la enseñanza frente a las reformas del Partido Popular, olvidan que en buena medida la educación ya está privatizada y financiada con fondos públicos y, peor aún, que a nadie le extraña.

titucional, de las evaluaciones externas y de la publicación de resultados. El contexto de este texto se caracteriza por otras dos rutas que se transitan con decisión en las sucesivas reformas: el desarrollo de un lenguaje que relaciona a la educación con la economía,[46] más que con cualquier otro imaginario social y, por otro lado, la voluntad progresiva de devolución de la soberanía sobre el sistema educativo a los actores de la sociedad civil.

La verdad es el capitalismo y la libertad de mercado (privado)

En la revisión de la justificación de la necesidad de las reformas que se relata en los Preámbulos, van ganando presencia todo un conjunto de conceptos, categorías y nociones que orientan a la educación más al ámbito económico, que al político (en sentido etimológico) o al cultural y social, y, por supuesto, al ideológico que siempre se trata de ocultar o, incluso, se tiene por algo negativo. Aunque con algunos meandros, la corriente que fluye por este cauce se puede identificar en los siguientes agrupamientos de palabras clave: a) «competitividad, movilidad y libre circulación» (LOGSE), confusión entre «desarrollo, crecimiento económico, bienestar social y espíritu emprendedor» (LOCE),[47] «el conocimiento como base de la competitividad, el crecimiento económico y la mejora cualitativa y cuantitativa del empleo, espíritu emprendedor y ciudadanía activa» (LOE), «talento, empleabilidad y espíritu emprendedor. Empleabilidad y competitividad. El valor añadido de la educación en una economía» (LOMCE). b) Además, incluso la categoría «igualdad de oportunidades» (que en la LOE es, a veces, igualdad a secas) es progresivamente desplazada por un concepto mucho más economicista como el de «equidad».[48] Tiene que esperarse prácticamente hasta la LOMCE, para que reaparezca la «igualdad de oportunidades» en su contexto tradicional de relaciones (desigualdad social, talento, logro educativo, movilidad social…). Si la retórica economicista corresponde a una nueva

[46] La crisis en la relación entre la educación y el mercado de trabajo, evidente desde finales de los 80, dio lugar a diferentes iniciativas en foros internacionales que parecían apuntar hacia una reorientación de la educación más hacia dimensiones socioculturales que económicas. Estos balbuceos terminaron con una retórica sobre la necesidad de un nuevo reajuste fuerte entre educación y economía, eso sí, incorporando como habilidades económicas, algunas capacidades hasta entonces propias de la vida privada, familiar y personal. Blas Cabrera, «¿Qué formación para qué empleo?».

[47] Ley Orgánica de Calidad de la Educación, BOE de 23 de Diciembre de 2002. El «espíritu emprendedor» entra para quedarse y ganar terreno desde entonces.

[48] «Algunas evaluaciones internacionales recientes han puesto claramente de manifiesto que es posible combinar calidad y equidad y que no deben considerarse objetivos contrapuestos»: LOE, *Preámbulo*.

hegemonía, lo que se propone parece acercarse a una cuestión de fe. Sabemos que lo que no se nombra no existe y que el lenguaje no sólo es producto de la historia y de la sociedad, sino que también las construye, pero no hasta el punto de recuperar un pasado definitivamente desaparecido. Qué hay en todo esto de autoengaño, de puro idealismo o de simple generación de esperanzas está por establecer. Puede ocurrir, incluso, que todo ello se dé conjuntamente en los principales hacedores de este edificio sin cimientos.

De la evaluación institucional como procedimiento a la evaluación como ciencia

En la LOGSE, asistimos al inicio del proceso que, con el tiempo, consolida a la evaluación como política educativa fundamental, nacional e internacionalmente. Pero, ciertamente en la LOGSE se inscribe todavía en una perspectiva antianglosajona[49] y aparece al servicio de la mejora de la calidad. También es cierto que ni entonces ni por supuesto después ha habido ningún intento importante por definir qué es calidad.[50] El Título IV se denomina «De la calidad de la enseñanza», y de los siete artículos sólo el 62 y último con seis apartados se dedica a la evaluación. Para la LOCE, la evaluación es el factor básico de la calidad y desde el Preámbulo llama la atención sobre

[49] La Evaluación institucional se introduce por primera vez en España con el artículo 62 de la LOGSE. La filosofía que parecía impregnarla trataba de evitar vincularse a las concepciones que se estaban desarrollando en Estados Unidos y el Reino Unido al servicio del control y de la rendición de cuentas del profesorado y los centros educativos, de la centralización y de la información al cliente. Por el contrario, la orientación alternativa, más de la Europa continental, insistía en la necesidad de conocer para intervenir para la mejora de la calidad general mediante la información a las administraciones y a la sociedad. Como mínimo fue ingenuo. Blas Cabrera, «Evaluación del sistema educativo: ¿para qué?», *Archipiélago*, 38 (1999): 75-84.

[50] La consecuencia de esta desidia está en la base del espectacular camino recorrido por las políticas de evaluación porque la calidad no es ni más ni menos que el resultado de las evaluaciones. El entonces Consejo de Universidades desarrolló una importante actividad desde principios de los 90 para implantar en las universidades más evaluaciones, además de la de los complementos retributivos por sexenios de investigación y quinquenios docentes (que nunca se sometieron a evaluación en realidad) establecidos por la Ley de Reforma Universitaria de 1983 (LRU). El soporte para la evaluación era generar una «cultura de la calidad» (sic) entre las autoridades académicas y los diferentes estamentos universitarios, a la vez que se invitaba a procesos de sometimiento de evaluación voluntaria a través de distintos procedimientos de seducción. Todo ello se concretó en el Título IV de la Ley Orgánica de Universidades de 2001 (LOU), que sin ningún tipo de ambages se denomina «De la evaluación y acreditación» (Blas Cabrera y Bernardo Báez, «Reforma universitaria en España»). El éxito en la generalización de la «cultura de la evaluación» en las universidades ha sido extraordinario. Actualmente la dominación evaluadora es abordada como cualquier otro tipo de dominación fuertemente arraigada. Por ejemplo, La RASE, 8 (2), (2015) dedica un monográfico a analizar la cuestión desde una perspectiva foucaultiana: «Evaluación y gubernamentalidad».

la importancia de los resultados y la responsabilidad de los centros en los mismos. El título VI ya se denomina «De la evaluación del sistema educativo» y se pasa de un artículo en la LOGSE a siete. Al tiempo, la evaluación no sólo sirve para las administraciones, sino para orientar las decisiones de los alumnos y las familias (artículo 98), y se apoya la publicación de los resultados de la evaluación, incluso la de resultados y procesos de los centros educativos. La LOE introduce una importante cautela que impide el uso de los resultados para clasificar a los centros educativos (artículo 142),[51] o para las valoraciones individuales de los alumnos (artículo 140), pero no reduce, sin embargo, la euforia evaluadora, a la que se le sigue dedicando un título propio como en la LOCE (el VI: «Evaluación del sistema educativo»), vincula la evaluación con la calidad y la equidad, y es concebida como un valioso e imprescindible mecanismo para la mejora y el seguimiento de lo que ocurre en el sistema educativo, pero también para la cada vez más necesaria «rendición de cuentas» de los actores y órganos del sistema educativo.

En la LOMCE se llega definitivamente a la centralidad de la evaluación, de los chequeos, de la rendición de cuentas y de la publicación de los resultados para conocer la calidad de los centros. Para ello la posibilidad de la recurrencia de pruebas externas es absoluta, comenzando por las discutidas pruebas de nivel (artículo 144). Incluso la propia LOMCE se considera hija de la necesidad de dar respuesta a las evidencias sobre los malos resultados de la pruebas nacionales e internacionales de evaluación y de diagnóstico,[52] a las que le otorga una neutralidad, objetividad y fiabilidad científicas indiscutibles, en un alarde de justificación tecnocrática en la toma de decisiones en política educativa que desconocíamos desde la LGE.[53] Además, la inevitabilidad de las decisiones que se toman es casi un mandato exigido por las investigaciones y publicaciones estadísticas de organismos internacionales (OCDE, EUROESTAT, PISAs…) y no por cualquier debilidad o frivolidad autóctona.

La justificación de la necesidad de la reforma por imperativo científico (Preámbulo y artículo 143) y no ideológico o político (carácter que, de rebote, adquiere cualquier tipo de crítica a la reforma) alcanza incluso al

[51] La verdad es que también eso tiene que ver más con la deseabilidad que con la realidad: los medios de comunicación realizan desde hace tiempo rankings de los modelos educativos (privada/concertada y pública) y de los centros a partir de las notas de las pruebas de acceso a la universidad.

[52] Aunque esta justificación ya aparecía tanto en la LOCE como en la LOE, estaba lejos dela contundencia como se recoge aquí, particularmente en los subapartados V, VI, VII y VIII del *Preámbulo*.

[53] M. de Puelles Benítez, «Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970».

hecho de que la LOMCE sea una modificación de la LOE, y no una nueva ley, porque así lo aconsejan las buenas prácticas en política internacional en materia de educación que, obviamente, están informadas por las políticas de evaluación. La necesidad de justificar la publicación de resultados de pruebas externas de evaluación y diagnóstico, ya no se vincula expresamente a la calidad y sí a la necesidad de tener información mediante indicadores comunes de toda España (artículo 147). Es destacable, en cualquier caso, la garantía que se establece en el artículo 143 para evitar la publicación de resultados brutos de centros (garantía que no resulta fácil transformar en práctica mediática, social y política). Así, se legisla expresamente la necesidad de establecer «el valor añadido de los centros», lo que en jerga no económica queremos entender como la obligación de establecer algún tipo de corrección y contextualización socioeconómica y sociocultural de los resultados de los centros, como las que ahora se llevan a cabo con el Índice Socioeconómico y Cultural (ISEC o ESEC) para los Estados o las comunidades autónomas.

En este recorrido legislativo, un buen indicador de la progresiva desvinculación de la evaluación respecto a la calidad lo constituyen los cambios de denominación del máximo organismo responsable de la materia en España: Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) en la LOGSE (artículo 62.4), Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE) en la LOCE (artículo 96.1), Instituto de Evaluación (IE) con la LOE (artículo 142.1) e Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) con la LOMCE (artículo 142.2). También gana terreno progresivamente el concepto de excelencia que se va disociando de la triada calidad, eficacia y eficiencia.

Y si resulta que nada resulta, que me registren.

La pérdida progresiva de certezas acerca de que ocurra en la educación lo que las reformas establecen, se va evidenciando en el desarrollo de un proceso creciente de intento de corresponsabilización de la sociedad civil respecto a lo que resulte de la educación institucional. La descentralización política y administrativa que inicia la LOGSE, y el incremento de la común y manida recurrencia de llamar al compromiso voluntarista del profesorado y del alumnado,[54] se complementa con una intensificación, reforma a reforma,

[54] Es tan poético el despegue de la LOMCE que no podemos no citarlo «El alumnado es el centro y la razón de ser de la educación. El aprendizaje en la escuela debe ir dirigido a formar personas autónomas,

del intento de convencer a las familias de su trascendencia para evitar y resolver los problemas educativos. Pero desde la LOCE, esta devolución de soberanía de parte del Estado va incluyendo a más y más actores hasta que en la LOMCE se citan a las instituciones, las empresas y hasta las ONGs y, en un último regalo envenenado, a toda la sociedad civil (Preámbulo, II). Llegamos así, a una indiscriminada y diluida responsabilidad de todos y de nadie en la que el Estado y los gobiernos sólo son un actor más que cumple con coordinar dispares iniciativas, procesos, propuestas y decisiones de actores diversos de la sociedad civil que, al final, debe arbitrar el mercado. Fue certero M. W. Apple cuando afirmó que para los neoliberales (teóricos o en sus acciones) la democracia es un gran supermercado.[55] ■

Nota sobre el autor:

Blas Cabrera Montoya, actualmente en situación de jubilación, ha sido profesor titular de Sociología de la Universidad de La Laguna. Sus áreas de especialización investigadora y docente son Sociología de la Educación y Sociología de la Cultura en las que ha realizado medio centenar de publicaciones científicas entre artículos y libros, nacionales e internacionales. Asimismo ha realizado asesoramiento científico para diferentes revistas y para organismos de calidad y evaluación como el INCE (Instituto Nacional de Calidad y Evaluación) o el ICEC (Instituto de Calidad y Evaluación de Canarias).

críticas, con pensamiento propio. Todos los alumnos y alumnas tienen un sueño, todas las personas jóvenes tienen talento. Nuestras personas y sus talentos son lo más valioso que tenemos como país». *Preámbulo*.

[55] Textualmente: «Aquí es esencial la idea de "consumo". Para los neoliberales, el mundo es, en esencia, un inmenso supermercado. La "libertad de consumo" es la garante de la democracia». M. W. Apple, *Educar como Dios manda* (Barcelona: Paidós Ibérica, 2002): 55.

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 197-228
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.13494

LOS MAESTROS DE PRIMERAS LETRAS EN LA PROVINCIA DE MADRID A TRAVÉS DEL CATASTRO DE ENSENADA (1749-1756)§

Literacy teachers in Madrid province through «Catastro de Ensenada» (1749-1756)

Nuria González Barrero*

Fecha de recepción: 20/11/2014 • Fecha de aceptación: 09/06/2015

Resumen: El presente trabajo pretende ofrecer una primera aproximación a la realidad de la situación de los maestros de primeras letras y, en menor medida, a la de los preceptores de gramática, en la antigua Provincia de Madrid mediante la información que nos proporcionan los Libros de Estados Generales del Catastro de Ensenada (realizado entre 1749 y 1756). Por ello, a través de las Respuestas generales que nos proporciona el Catastro, hemos analizado la distribución de los maestros de primeras letras en las villas, pueblos y lugares de Madrid, las retribuciones de los mismos, los oficios que conjuntamente ejercían y la consideración social que tenían. Además, todos estos datos han sido comparados con otros oficios que se ejercían en Madrid para conocer mejor la situación de los maestros y poder tener una idea más aproximada y que se ajuste más a la realidad de los mismos a mediados del siglo XVIII. De igual forma, la situación económica y social de los maestros de primeras letras y de los preceptores de gramática en la provincia de Madrid ha sido comparada con la situación de maestros y preceptores en otras provincias del territorio español, en las que también se realizó el Catastro de Ensenada.

Palabras clave: Educación primaria. Maestros. Catastro de Ensenada. Estadística escolar. Siglo XVIII.

§ Agradezco a la profesora Concepción Camarero su ayuda y apoyo ofrecidos para que este trabajo saliera adelante. También al profesor Félix Labrador por creer en mí y por toda la ayuda que me brinda. Este artículo ha sido premiado al mejor trabajo de investigación en la modalidad de Ciencias de la Educación por el Consejo Social de la Universidad Rey Juan Carlos. Se inserta dentro de una beca de colaboración del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes para estudiantes en departamentos universitarios (curso académico 2012-2013).

* Universidad Rey Juan Carlos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Dpto. de Ciencias de la Educación, el Lenguaje, la Cultura y las Artes, Ciencias Histórico-Jurídicas y Humanísticas y Lenguas Modernas. Paseo de Artilleros, sn, 28032. Madrid. España. nuria91.gb@gmail.com

Abstract: *This paper aims to offer a glimpse into the real situation of literacy teachers, and to a lesser extent, grammar teachers, in the province of Madrid in the 18th century, based on relevant information gathered from «Libros de Estados Generales» of «Catastro de Ensenada» (1749-1756). First, we analyze the distribution of literacy teachers in cities and villages in the Madrid area, their wages, the supplementary jobs they had apart from teaching, and how they were valued socially. We also compare their job to other types of professions in order to get a more accurate idea of their conditions and real situation in the mid-eighties. Similarly, we make a comparison of literacy teachers' and grammar teachers' socio-economic circumstances in the province of Madrid with that of teachers in other Spanish provinces where the «Catastro de Ensenada» was also conducted.*

Keywords: *Primary education. Teachers. «Catastro de Ensenada». School statistics. 18th century.*

El siglo XVIII es un periodo de grandes cambios, cuyas bases se fundamentaban en la razón y la experiencia como medios para mejorar la educación, la cultura y la sociedad, entre otros. Para los ilustrados, de la educación dependía la felicidad de los hombres y esta felicidad era el principal objetivo que perseguía la naturaleza humana.[1] Además, la educación era considerada como un elemento fundamental de socialización. Ahora bien, la realidad era otra. Las tasas de analfabetismo, a mediados de siglo, eran muy elevadas, la calidad del sistema era bastante baja y, sobre todo, la educación estaba bajo el control de la Iglesia.[2]

Por ello, los ilustrados se propusieron reformar el sistema educativo como paso previo al cambio de la sociedad y al desarrollo económico del país; tal y como reflejaron, entre otros, Floridablanca en la *Instrucción reservada* para la dirección de la Junta de Estado de 1787 o Jovellanos en su *Memoria sobre la educación pública* de 1808.[3] Sin embargo, el objetivo de este

[1] Véase, Agustín Escolano Benito, *Educación y economía en la España ilustrada* (Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1998).

[2] Sobre la alfabetización en dicho siglo, véase, entre otros, Jacques Soubeyroux, «Niveles de alfabetización en la España del siglo XVIII. Primeros resultados de una encuesta en curso», *Revista de Historia Moderna*, 5 (1985): 159-172; Jean-Paul Le Flem, «Instruction, lecture et écriture en Vieille-Castille et Extremadure aux XVIe-XVIIe siècles», en *De l'alphabétisation aux circuits du livre en Espagne* (París: Éditions du CNRS, 1987), 29-44; Antonio Viñao, «Alfabetización e ilustración diez años después (de las evidencias directas a las indirectas)», *Bulletin Hispanique,* 100 (2), (1988): 257-267.

[3] Floridablanca, «Instrucción reservada que la Junta de Estado, creada formalmente por mi Decreto de este día, 8 de julio de 1787, deberá observar en todos los puntos y ramos encargados de su conocimiento

trabajo no es tanto un análisis de la situación educativa a tan gran escala, como analizar dicha situación en un ámbito muy concreto y puntual: la de los maestros de primeras letras en la provincia de Madrid, todavía inédita en trabajos precedentes, utilizando fundamentalmente la información que nos ha dejado el Catastro de Ensenada.

Dicha fuente, como es bien sabido, se realizó, principalmente, por motivos económicos y fiscales, con el objetivo de conocer la situación real del país, pues las rentas, impuestos y contribuciones eran muy desiguales entre las distintas clases sociales, siendo paradójicamente, y contrario a lo que cabría esperar, las clases más altas las que menos impuestos debían pagar y las clases más bajas las que más sufrían dicho sistema impositivo. De esta forma, el primer Marqués de la Ensenada, don Zenón de Somodevilla y Bengoechea,[4] propuso a Felipe V primero, y a Fernando VI después, un proyecto consistente en catastrar las 22 provincias —a excepción de las Islas Canarias— que, por entonces, formaban el Reino de España, con el objetivo de poder realizar una reforma fiscal equitativa, en la que se valorase y recogiesen todos los datos relativos a las pertenencias que tenía cada habitante, para que de este modo tributara de acuerdo a sus posibilidades.[5] El Marqués de la Ensenada pretendía erradicar los múltiples impuestos que antes existían y establecer una única contribución para cada individuo, que se ajustara a su nivel económico. Así, se realizó un intenso trabajo entre 1750 y 1757, intentándose recoger todos los datos relativos a los bienes inmuebles; sin embargo, y a pesar de sus fines fiscales iniciales, la extensa documentación que nos ha dejado el Catastro ha servido para estudios posteriores en disciplinas paralelas por la gran cantidad de datos demográficos, sociales, educativos, económicos, etc. aportados.

---

y examen», en Floridablanca, *Escritos políticos. La Instrucción y el Memorial* (Murcia: Academia Alfonso X el Sabio, 1982), 95-285 (edición y estudio preliminar de Joaquín Ruiz Abellán), y Gaspar Melchor de Jovellanos, «Memoria sobre la educación pública, o sea tratado teórico-práctico de enseñanza con aplicación a las escuelas y colegios de niños», en *Obras completas. XIII. Escritos pedagógicos, I°* (Oviedo: Ayuntamiento de Gijón, Instituto Feijoo de Estudios sobre el siglo XVIII y KRK ediciones, 2010), 435-532 (edición crítica, prólogo, estudio introductorio y notas de Olegario Negrín Fajardo).

[4] Sobre este personaje, véase, entre otros, Felipe Abad León, *El marqués de la Ensenada* (Rioja: Diputación de la Rioja, 1981) y José Luis Gómez Urdáñez, *El proceso reformista del marqués de la Ensenada* (Madrid: Milenio, 1996).

[5] Para una visión detallada de las bases del Catastro de Ensenada, véase: Concepción Camarero Bullón, «Averiguarlo todo de todos: El Catastro de Ensenada», *Estudios Geográficos*, 63 (2002): 493-532, y Antonio Domínguez Ortiz, «El Catastro de Ensenada en su circunstancia». *CT: Catastro*, 46 (2002): 7-16.

Si bien es cierto que la documentación relativa a temas educativos era muy escasa e incompleta, el conocimiento de la mayoría de información de la que hoy día disponemos relacionada con ello es gracias a censos y padrones anteriores —cuyos fines eran otros— que han permitido un primer acercamiento al proceso escolarizador en la Corona de Castilla.[6] Cabe destacar que no fue hasta 1790 cuando se intentó conocer cualitativamente la situación de la enseñanza primaria.[7] Sin embargo, ello sólo quedó en un primer intento, pues no fue hasta la mitad del siglo XIX cuando las estadísticas escolares comenzaron a tener cabida bajo las directrices del Estado como herramientas de conocimiento de la situación real del sistema educativo del momento.[8] Así, como se ha dicho anteriormente, aunque con fines distintos, el Catastro de Ensenada ha servido —entre otras muchas utilidades— para contribuir al conocimiento de la educación, aportando datos de gran interés en cuanto a maestros de primeras letras, objeto de estudio del presente trabajo.[9]

ALGUNOS ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ENSEÑANZA PRIMARIA EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XVIII

La educación ocupó un lugar central en el pensamiento de los ilustrados españoles, puesto que consideraban que a través de la misma se produciría la renovación cultural y el desarrollo económico, al mismo tiempo que afian-

---

[6] Jean-Paul Le Flem, «Instruction, lecture et écriture en Vieille-Castille et Extremadure».

[7] Jean-Louis Guereña, «La estadística escolar», en *Historia de la educación en la España contemporánea. Diez años de investigación*, eds. Jean-Louis Guereña, Julio Ruiz Berrio y Alejandro Tiana (Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1994), 51-76 (referencias en pp. 55-58), y Jean-Louis Guereña y Antonio Viñao, *Estadística escolar, proceso de escolarización y sistema educativo nacional en España, 1750-185*0 (Barcelona: EUB, 1996), 24-27, y «Estadística escolar, proceso de escolarización y sistema educativo nacional en España (1750-1850)», *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, XVII (II), (1999): 115-140.

[8] Al hilo de ello, cabe destacar que en 1829, en el primer manual de un autor español sobre estadística, las *Lecciones de estadística* de J. Herrera Dávila y de A. Alvear, en el punto LXXXVIII de la lección VI («Continuación de la Etnografía»), se incluían los «Establecimientos públicos para la educación moral y científica en diferentes *parages*, su suficiencia; cuales son las clases que más se frecuentan, ya quienes están encargadas; cursos de estudio en los colegios, en los liceos y en las academias; gobierno interior de estas casas de educación» (Herrera Dávila y Alvear, 1829: 45-46); recuperado de Jean-Louis Guereña y Antonio Viñao, «Estadística escolar, proceso de escolarización».

[9] María del Carmen Labrador Herraiz, «Los maestros de primeras letras en el Catastro de Ensenada», en *II Simposio sobre el padre Feijoo y su siglo* (Oviedo: Universidad de Oviedo, 1983), 159-181 y *La Escuela en el Catastro de Ensenada* (Madrid: MEC, 1988).

zarían su proyecto político.[10] De este modo, se prestó una especial atención a la educación primaria, pues si en esa etapa se alcanzaban los principios de la gratuidad y obligatoriedad, podrían conseguir gran parte de sus ideas.[11] La enseñanza de primeras letras estaba a cargo principalmente del clero regular o secular y, en menor medida, de maestros. Esta etapa se impartía en colegios de instituciones eclesiásticas o en escuelas municipales. Estas últimas, se concebían como preparación previa a la enseñanza de la Latinidad y en ellas únicamente podían impartir las lecciones maestros titulados por la Hermandad de San Casiano —constituida en 1642, por maestros de Madrid con el objetivo de mejorar la enseñanza—, o bien preceptores privados, fundamentalmente entre las clases más altas.[12]

Ahora bien, la situación de la educación en España era bastante deficiente, a pesar de los esfuerzos que se realizaron desde la referida creación en 1642 de la Hermandad de San Casiano. Los niveles de alfabetización eran muy bajos, al igual que los niveles de escolarización,[13] la formación de

[10] Véanse, entre otros, AA. VV, *Educación e ilustración en España. III Coloquio de Historia de la Educación* (Barcelona: Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación, 1984); AA. VV., *Simposio internacional sobre Educación e Ilustración. Dos siglos de reformas en la enseñanza* (Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1988); AA. VV., «La educación en la Ilustración española», *Revista de Educación* (número extraordinario, 1988); y Clotilde Gutiérrez Gutiérrez, *Enseñanza de primeras letras y latinidad en Cantabria* (1700-1860), (Santander: Universidad de Cantabria, 2001).

[11] Sobre la enseñanza primaria en la España de la segunda mitad del siglo XVIII, véanse, entre otros, Jean-René Aymes, «Les ilustrados espagnols de la seconde moitié du XVIIIème siècle et l'enseignement élémentaire. Etude comparative», en *Ecole et societé en Espagne et en Amérique Latine (XVIIIème-XXème siècles* (Tours: CIREMIA, 1983): 9-48; Julio Ruiz Berrio, «La Educación del Pueblo Español en el proyecto de los ilustrados», *Revista de Educación* (número extraordinario, 1988): 163-193, y «Reformas de la enseñanza primaria en la España del Despotismo Ilustrado», en *L'enseignement primaire en Espagne et en Amérique Latine du XVIIIème siècle à nos jours. Politiques éducatives et pratiques scolaires*, (Tours: CIREMIA, 1986): 3-17; y Francisco Aguilar Piñal, *La enseñanza primaria en Sevilla durante el siglo XVIII* (Sevilla: Academia de Buenas Letras, 1974).

[12] Miguel A. Pereyra, «La educación institucional: maestros de primeras letras. La Hermandad de San Casiano y las academias de maestros», en *Historia de la Educación en España y América*, coord., Buenaventura Delgado Criado (Morata: Fundación Santa María, vol. 2, 1993): 786-804, y Buenaventura Delgado Criado, «La formación del profesorado de primeras letras antes de la creación de las Escuelas Normales», en *La investigación pedagógica y la formación de profesores* (Madrid: Sociedad Española de Pedagogía-Instituto San José de Calasanz, 1980), 121-142.

[13] Además de las referencias bibliográficas indicadas en la nota n.º 2, véase AA. VV., *Del'alphabètisation aux circuits du livre en Espagne XVIe-XIXe siècles* (Paris: CNRS, 1987); Antonio Viñao, «Alfabetización e Ilustración: difusión y usos de la cultura escrita», *Revista de Educación* (número extraordinario, 1988): 275-303; y Guereña y Viñao, *Estadística escolar, proceso de escolarización y sistema educativo nacional en España* (*1750-1850*), 39-45.

los profesores asimismo muy deficiente,[14] y el control del Estado sobre la misma bastante escasa, pues no se debe olvidar que la Iglesia era quién realmente monopolizaba la educación en España.[15] En muchos casos el simple hecho de tener nociones básicas de cálculo, escritura y lectura, así como de doctrina cristiana eran aspectos más que suficientes para enseñar primeras letras. Por ello, no nos puede sorprender que en muchos lugares el sacristán fuese el encargado de enseñar a los jóvenes de los lugares y villas de Castilla. Esta escasa preparación tenía una clara repercusión tanto en la concepción social del oficio como en la formación recibida, lo que lastraba el desarrollo económico. Como bien ha señalado Gutiérrez Barba,

> bien por razones económicas, bien por la necesidad de realización de labores agrarias, o bien por la desidia de los padres, la asistencia a clases es muy escasa incluso en las primeras edades de escolarización. En las últimas edades el absentismo escolar es generalizado.[16]

Para solucionar este importante problema se comenzó a exigir a los aspirantes al magisterio primario la superación de un proceso selectivo que probaba los conocimientos que se tenían en lectura, escritura —de mayor peso sobre los demás—, conteo y doctrina cristiana. También, debían presentar un informe sobre *sus costumbres y limpieza de sangre* al corregidor o alcalde —principales cargos municipales—, quiénes más tarde darían cuenta a la justicia sobre la veracidad de dicho informe. Una vez superadas ambas pruebas, se les expedía el título correspondiente y los corregidores o alcaldes serían los encargados de supervisar que los maestros titulados enseñaran primeras letras y formaran en buenas costumbres a sus discípu-

[14] Véase Antonio Peñafiel Ramón, «En torno a la situación de los maestros de primeras letras en Murcia a mediados del siglo XVIII», *Monteagudo. Revista de literatura española, hispanoamericana y teoría de la literatura*, 83 (1983): 23-30; Julio Ruiz Berrio, «La crisis del profesor español en la Ilustración», en *Simposio Internacional sobre Educación e Ilustración*, 223-243; Alejandro Ávila Fernández, «La formación de maestros de primeras letras en España y en Sevilla durante los siglos XVII y XVIII», *Cuestiones pedagógicas. Revista de Ciencias de la Educación* 3 (1986): 23-40; y Jean-Pierre Amalric *et al*. «Un reseau d'enseignement elementaire au XVIIIe siècle dans les campagnes de Burgos et Santander», en AA. VV., *Del'alphabètisation aux circuits du livre en Espagne,* 9-27.

[15] Al respecto, Jesús Llopis y María Victoria Carrasco, *Ilustración y educación en la España del siglo XVIII* (Valencia: Publicaciones de la Escuela Universitaria del Profesorado de EGB, 1983), passim, y Olegario Negrín Fajardo, *Educación popular en la España de la segunda mitad del siglo XVIII* (Madrid: UNED, 1987), passim.

[16] Alfonso Gutiérrez Barba, «Situación de la enseñanza de primeras letras en la comarca de Tentudia entre mediados del siglo XVIII y mediados del XIX», en Actas del I *Congreso de la Memoria Colectiva de Tentudia* (Badajoz. Centro de Desarrollo Comarcal de Tentudia, 2001): 451.

los. Por desgracia no muchos de los maestros que ejercían habían pasado estas pruebas, sobre todo en el ámbito rural donde la «enseñanza primaria estaba a cargo de maestros muy deficientes»; la situación era muy distinta en entornos urbanos, donde por el contrario «poco tendría que ver la preparación y la dedicación profesional de los maestros urbanos, que eran verdaderos especialistas en la enseñanza, con la de los residentes en los pequeños pueblos».[17]

Además, para aumentar el control, en 1780 desapareció la Hermandad de San Casiano y, en su lugar, se creó el Colegio Académico del Noble Arte de Primeras Letras, que se constituyó para perfeccionar la formación obtenida tras superar los estudios de primeras letras en las escuelas. La mayoría de maestros que salieron de este Colegio dirigieron las escuelas públicas de la Corte e impartían enseñanza pública sobre gramática o aritmética. De igual forma, se creó la Escuela de la Real Comitiva, pero ésta únicamente abría sus puertas a hijos de criados o trabajadores de la Corte.

Junto a esta deficiente formación de los maestros, otro problema tenía que ver con la retribución de su trabajo, como veremos más adelante en el caso concreto de la provincia de Madrid. En la mayoría de las ocasiones los salarios no alcanzaban para poder vivir; por lo que, a menudo, recurrían al ejercicio de alguna otra profesión para mejorar sus emolumentos, concretamente a la de sacristán, escribano, tabernero o notario apostólico, y en muchos casos, la maltrecha hacienda municipal impedía el pago puntual del mismo —en ocasiones, incluso de meses y años—.[18] Esta situación era aún peor en los maestros rurales que en los de las ciudades[19] y, sobre todo, dentro del muy reducido grupo de maestras. Éstas, a menudo, no sabían ni leer ni escribir, únicamente se dedicaban a la enseñanza de la doctrina cristiana, que se sabían de memoria.[20]

---

[17] Francisco Javier Laspalas Pérez, «La condición social y profesional de los maestros de primeras letras en Navarra durante la segunda mitad del siglo XVIII», *Príncipe de Viana*, 254 (2011): 493.

[18] Al respecto, de manera general, Carmen García García, *La crisis de las haciendas locales: de la reforma administrativa a la reforma fiscal* (1743-1845) (Salamanca: Junta de Castilla y León, 1996).

[19] Al respecto, Anastasio Martínez Navarro, *El estado de la enseñanza en el Arzobispado de Toledo bajo el pontificado del Cardenal de Borbón* (1800-1824) (Madrid: Universidad Complutense, 1981), y Labrador Herraiz, *La Escuela en el Catastro de Ensenada.*

[20] Para conocer más sobre la situación de la mujer en este periodo, véase: Margarita Ortega López, «La educación de la mujer en la ilustración española», en *Simposium internacional sobre Educación e Ilustración*, 193-223; María Begoña Villar García, «Las oportunidades de educación y el empleo laboral de las mujeres malagueñas en la Edad Moderna», *Baética: Estudios de arte, geografía e historia,* 25 (2003): 649-

Resultado quizás de estas dos situaciones: deficiente formación y escasa retribución, era el hecho de que la figura del maestro estuviera muy poco considerada en la sociedad. Como ha señalado Laspalas Pérez,

> que el maestro faltase a la escuela con cierta frecuencia era algo que se consideraba relativamente normal, puesto que los contratos de conducción y las ordenanzas escolares de algunos pueblos le autorizaban expresamente a ausentarse,[21]

por lo que no puede sorprendernos que los jornaleros tuviesen mayor reconocimiento y por lo tanto mejor retribución:

> se estima que un jornalero ganaba en Navarra durante el siglo XVIII, sumados sus ingresos monetarios y en especie, entre 400 y 450 reales. Mientras que un maestro ovetense estima necesario para mantener a su familia 17 reales de vellón y 6 maravedíes diarios.[22]

Esta baja retribución, junto con su escasa cualificación y la mala consideración social que solían tener, hacía que los maestros, como señaló Domínguez Ortiz, fueran «una figura desdibujada».[23]

Además, la educación de primeras letras era diferenciada por sexos: niños y niñas. En este sentido, podemos señalar, la creación en 1768 de las denominadas Casas para la Educación de los niños, donde las materias que se debían enseñar eran las primeras letras, gramática, retórica y aritmética, entre otras, y las Casas para la Educación de las niñas, con unos contenidos que se basaban en las obligaciones propias de las mujeres en el ámbito doméstico y sobre la moral y la virtud. Estas escuelas se costeaban con los impuestos municipales.[24] Con todo, a pesar de estos pequeños avances, y como

---

670; María Victoria López-Cordón Cortezo, *Condición femenina y razón ilustrada. Josefa Amar y Borbón*, (Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2005), y Fernando Fernández Chacón «La enseñanza de las primeras letras en el tránsito del Antiguo Régimen al Sistema Liberal (1768-1823), Maestros-as, escuelas y educación de las niñas en Linares y Jaén», *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, 201 (2010): 235-262.

[21] Laspalas Pérez, «La condición social y profesional de los maestros», 492.

[22] Laspalas Pérez, «La condición social y profesional de los maestros», 485.

[23] Antonio Domínguez Ortiz, *La sociedad española en el siglo XVIII* (Barcelona: Ariel, 1986), 173.

[24] Puede verse, entre otros, Carmen Sarasúa García, «El acceso de niñas y niños a los recursos educativos en la España rural del siglo XIX», en *El nivel de vida en la España rural del siglo XIX,* ed. José Miguel Martínez Carrión (Alicante: Universidad de Alicante, 2002): 549-612.

ya hemos apuntado, el clero, tanto el regular como el secular, mantuvo un estrecho control sobre esta etapa educativa, sobre todo por la incapacidad del Estado —y en su defecto de los municipios—, de poder ofrecer una educación universal y gratuita.

LOS MAESTROS DE PRIMERAS LETRAS EN LA PROVINCIA DE MADRID SEGÚN EL CATASTRO DE ENSENADA

El presente trabajo pretende ofrecer una aproximación a la realidad de la situación de los maestros de primeras letras en la antigua Provincia de Madrid a través de la información que nos proporcionan los *Libros Generales* del Catastro de Ensenada —realizado entre 1749 y 1756—, concretamente, a través de las respuestas obtenidas a partir de las preguntas 25,[25] 26,[26] 32,[27] y 33,[28] ésta última, de gran utilidad para los municipios de Belmonte del Tajo, Borox, Illana y Moraleja la de Enmedio, entre otros.

Las respuestas generales que el Catastro de Ensenada nos ha dejado de los 99 pueblos que componían la antigua provincia de Madrid[29] han sido la base principal para el desarrollo del presente trabajo. La antigua provincia de Madrid puede ser delimitada en cinco grandes territorios: el partido de la Alcarria, las tierras del suroeste, tierras al sur y al norte, villas en el entorno de Madrid y las aldeas de la misma.[30]

---

[25] «Qué gastos debe satisfacer el Común como salario de Justicia, y Regidores, fiestas de Corpus u otras: Empedrado, Fuentes, Sirvientes, etc., de que se deverá pedir relación authéntica».

[26] «Qué cargos de Justicia tiene el Común, como censos, que responda, u otros, su importe, por qué motivo, y a quién, de que se deverá pedir puntual noticia».

[27] «Si en el pueblo hay algún Tendero de Paños, Ropas de Oro, Plata y Seda, Lienzos, Especería u otras Mercadurías, Médicos, Cirujanos, Boticarios, Escrivanos, Arrieros, etc. y qué ganancia se regula puede tener cada uno al año».

[28] «Qué ocupaciones de Artes mecánicas hay en el Pueblo con distinción, como Albañiles, Canteros, Albéytares, Herreros, Sogueros, Zapateros, Sastres, Perayres, Tejedores, Sombrereros, Manguiteros y Guanteros, etc. explicando en cada oficio de los que huviere el número que haya de Maestros, Oficiales, y Aprendices; y qué utilidad le puede resultar, trabajando meramente de su Oficio, al día cada uno».

[29] Los pueblos que componían la provincia del Madrid durante los años centrales del Catastro de Ensenada, en realidad, eran 100 pero la operación catastral de Villafranca del Castillo se realizó una vez ya enviadas las *Respuestas generales* de todos los pueblos a la Real Junta de Única Contribución, por lo que no se dispone de la documentación referida a dicho pueblo. Concepción Camarero Bullón, *Madrid y su provincia en el Catastro de Ensenada. II. Los pueblos de Madrid* (*1750-1759*) (Madrid: Ediciones del Umbral, 2005), 7.

[30] La división realizada de los pueblos de la provincia de Madrid, para una mayor clarificación en el presente trabajo, es la seguida por Camarero Bullón, *Madrid y su provincia en el Catastro de Ensenada. II*.

Respecto al partido de la Alcarria, estaba formado por 27 villas y seis despoblados.[31] Dicho partido era atravesado por el río Tajo en el este, quedando dividido en dos partes: a la derecha del Tajo se localizaban 22 villas mientras que a la izquierda quedaban cinco. Al sur limitaba con la provincia de Cuenca y al oeste y al norte con el Tajuña. De las 27 villas y seis despoblados cabe destacar que 24 de ellos eran de señorío, seis de realengo y solo tres tenían el régimen dividido. En este partido se localizaban un total de 22 maestros (los lugares, villas y aldeas donde se encontraban estos maestros, así como los sucesivos, se detallan en la tabla 3).

En cuanto a las tierras del suroeste, tenían diez villas que limitaban al este, al sur y al oeste con la provincia de Toledo y al norte con la de Segovia. Todas estas villas: Val de Santo Domingo, Carmena, Maqueda, Quismondo, Santa Cruz de Retamar, Casarrubios del Monte, Ventas de Retamosa, Valmojado, Villamanta y Álamo, eran de señorío y en cinco de ellas había maestro. En relación a las tierras al sur y al norte, hay que decir que eran cuatro villas: Belmonte del Tajo, Pedrezuela, San Agustín de Guadalix y Borox, las tres primeras de señorío y la última de realengo. Belmonte del Tajo y Borox se encontraban al sur y al oeste y limitaban con la provincia de Toledo; mientras que Pedrezuela y San Agustín de Guadalix estaban en el norte y limitaban con Guadalajara. Solamente San Agustín de Guadalix presentaba vinculación geográfica con la provincia y tres de estas villas tenían maestro.

Respecto a las villas en el entorno de Madrid,[32] limitaban al este con Toledo y el río Jarama, dejando en la margen derecha los pueblos de Velilla de San Antonio y Mejorada del Campo; al sur, también, limitaba con Toledo, al oeste con el río Guadarrama, que dejaba en su margen izquierda cinco pueblos: Quijorna, Villafranca del Castillo, Brunete, Sacedón de los Canales y Villaviciosa de Odón, y al norte con Guadalajara. Casi podría decirse que era el territorio más extenso, aunque poseía el mismo número de pueblos

[31] Las villas que componían el Partido de la Alcarria eran: Pastrana, Sayatón, Yebra, Escariche, Escopete, Hontoba, Hueva, Valdeconcha, Almoguera, Mazuecos, Driebes, Brea del Tajo, Fuentenovilla, Pozo de Almoguera, Albares, Fuentelencina, Alhóndiga, Auñón, Moratilla, Peñalver, Berninches, Alocén, Almonacid de Zorita, Buendía, Albalate, Illana y Zorita de los Canes. Mientras que los despoblados eran: Anguix, El Común de las Once Villas, La Pangía, Sever, Valdecanal y Valles y Cabanillas.

[32] Las villas del entorno de Madrid eran Barajas, Rejas, Coslada, Mejorada, Velilla de San Antonio, Rivas, Vaciamadrid, Perales del Río, Torrejón de Velasco, Parla, Cubas, Griñón, Serranillos, Moraleja la de Enmedio, Moraleja la Mayor, Arroyomolinos, Villa de Odón o Villaviciosa, Sacedón de los Canales, Brunete, Quijorna, Boadilla del Monte, Romanillos, Chamartín, Hortaleza, Canillas, Canillejas, Alameda, Leganés, Polvoranca, Húmera, Pozuelo, Aravaca y el Real Sitio de Gózquez.

que el partido de la Alcarria: 33, conformado por 32 villas y el Real Sitio de Gózquez.[33] Doce de estas villas tenían maestro.

Por último, en cuanto al conjunto de las aldeas de Madrid, hay que señalar que lo componían 18 aldeas[34] y la villa del campo de Madrid; todas ellas de realengo, a excepción de Alcobendas, cuyo régimen era compartido. Estas aldeas se localizaban bordeando la ciudad de Madrid y limitaban con las villas tratadas en el párrafo anterior. En ellas se localizan trece maestros distribuidos en diez pueblos, pues algunos de ellos tenían dos.

De este modo, de un total de 99 pueblos, tan solo en 53 —poco más de la mitad—, había maestros. En la villa de Vallecas había dos y en las de Villaverde y Alcorcón un maestro y una maestra (véase el mapa de la localización geográfica de los pueblos de la antigua provincia de Madrid). En contraste, en los datos ofrecidos por Labrador Herráiz en la provincia de Guadalajara, solamente se hallaba una maestra en la villa de Hijes con un salario de 300 reales. Sin embargo, resulta sorprendente que en la provincia de Salamanca se localizasen seis, con retribuciones entre 400 reales la más alta y 72 la más baja, aunque también hay que decir que Salamanca triplicaba en pueblos a Guadalajara, que a su vez triplicaba a Madrid.[35]

Si analizamos con detenimiento los salarios de los maestros en la Provincia de Madrid, se aprecia que el sueldo más alto se daba en la aldea de Fuenlabrada donde percibía 3.000 reales de vellón,[36] San Agustín de Guadalix con 2.200 reales o Alcorcón con 2.031, mientras que los más bajos se daban en Borox con 150 reales, Escopete donde apenas percibía 30 reales o Peñalver, donde no se le daba nada. El salario medio oscilaba entre 600-700 reales. Sin embargo, no existía un correlato entre el nivel de rentas de la lo-

[33] Sobre este lugar, véase el reciente estudio de Concepción Camarero Bullón, y Jesús Campos Delgado, «El Real Sitio de Gózquez y el mantenimiento de El Escorial», en *Hacer Historia desde Simancas. Homenaje a José Luis Rodríguez de Diego*, ed. Alberto Marcos Martín (Valladolid: Junta de Castilla y León, 2011), 187-215.

[34] Las aldeas que componían Madrid eran: Fuente el Fresno, San Sebastián de los Reyes, Alcobendas, Fuencarral, Ambroz, Vicálvaro, Vallecas, Villaverde, Getafe, Casarrubuelos, Torrejón de la Calzada, Humanejos, Fuenlabrada, Alcorcón, Carabanchel de Arriba y Carabanchel de Abajo, Majadahonda, Rozas y la villa del Campo de Madrid.

[35] Labrador Herraiz, *La Escuela en el catastro de Ensenada*.

[36] El dato de Fuenlabrada no es muy fiable debido a que «Sebastián operó íntegramente Fuenlabrada en 45 días, siendo así que tenía una población de 450 vecinos y que en otras provincias se había empleado el cuádruple de tiempo para operar poblaciones similares». Concepción Camarero Bullón, *Madrid y su provincia en el Catastro de Ensenada. II.*, 434. De hecho, el *interrogatorio* fue repetido hasta en tres ocasiones.

calidad y el salario de los maestros, ya que de los tres pueblos en los que se aprecia el sueldo más alto para el maestro de primeras letras (Fuenlabrada, San Agustín de Guadalix o Alcorcón) ninguno de ellos presenta altos niveles de ingresos, pues oscilaban entre los 33.000-40.000 reales, habiendo pueblos con ingresos muy superiores como era el caso de los Carabancheles, con ingresos alrededor de los 92.000 reales que, a pesar de ello, compartían maestro, o el caso de Boadilla del Monte con ingresos alrededor de 75.000 reales y con el sueldo de maestro de 500 reales. Aunque, no hay que dejar de señalar el caso de Vallecas y de Leganés, que teniendo ingresos bien altos, poseían dos maestros y un maestro y un preceptor, respectivamente.

De hecho, de los pueblos escogidos (Vallecas, Vicálvaro, Leganés, Fuencarral, los Carabancheles, Boadilla del Monte y Aravaca) con mayores niveles de ingresos —de 75.000 reales en adelante—, cuatro de ellos (Vallecas, Vicálvaro, Fuencarral y Los Carabancheles) coinciden en que eran aldeas de régimen realengo, cuyas retribuciones al maestro son las más altas: de 900 reales en adelante. Aunque también podríamos incluir a Leganés que no era aldea, sino villa del entorno inmediato a Madrid cuyos ingresos eran los más altos de todos los pueblos que componían la provincia, y la retribución al maestro y preceptor de su villa no estaba mal: 1.800 y 1.900 reales, respectivamente. Por el contrario, aquellos pueblos en los que el salario por el oficio de maestro era realmente ínfimo, advertimos que sus niveles de renta no eran especialmente elevados; así, en el caso de Borox, presentaba unos ingresos de 25.686 reales y unos gastos de 14.511 reales; además, Escopete decía no tener ingresos, pero sí gastos y Peñalver tenía unos gastos superiores al nivel de ingresos. En esta misma línea, podría destacarse el caso de la villa de Béjar (Salamanca) cuyo maestro, con lo que le retribuía la villa y lo que le daban los niños, sumaba alrededor de 120 reales.

Asimismo, si seguimos observando los niveles de ingresos y gastos de los diferentes pueblos de la provincia, sorprende que de entre los pueblos sin maestro, sólo hubiera cuatro cuyos gastos fueran superiores al nivel de ingresos. Sin embargo, en la misma circunstancia pero con maestros, había doce pueblos. Cabría esperar que, debido a la poca importancia otorgada a la figura del maestro, se prescindiera de la misma, pues sería un gasto menos aunque en ocasiones dicho gasto no fuera significativo. Además, once de estos doce pueblos se localizan en la Alcarria, de los cuales ocho de ellos tienen maestro. No obstante, y como podría suponerse, el salario medio de un maestro en el partido de la Alcarria (750 reales) distaba mucho del que

percibían en las aldeas de Madrid (1.300 reales), pues dicho territorio no presentaba ningún pueblo cuyos gastos fueran superiores a los ingresos, y en general, los ingresos eran bastante elevados (véanse las tablas 1 y 2: rentas de pueblos de la provincia con maestros de primeras letras y rentas de pueblos de la provincia sin maestros de primeras letras, respectivamente).

Por otro lado, del total de municipios, en catorce de ellos los maestros percibían emolumentos que oscilaban entre los 600 y los 1.000 reales; en once, los ingresos eran inferiores a los 300, aunque en este caso es preciso indicar que en siete de estos lugares los maestros simultaneaban este oficio; en nueve (Albalate, Alcobendas, Aravaca, Brunete, Buendía, Casarrubios del Monte, Escariche, Fuentelencina y Torrejón de Velasco), entre 1.000 y 1.500; en siete, teniendo en cuenta que Villaverde tenía dos maestros (Boadilla del Monte, Carmena, Griñón, Mazuecos, Moratilla, Rozas y Villaverde), variaban entre los 300 y los 600; y en cuatro, contando con que Vallecas tenía dos maestros (Barajas, Leganés, Pastrana y Vallecas), entre 1.500 y 2.000. Tan solo en Alcorcón, los Carabancheles, Fuenlabrada y San Agustín de Guadalix, los maestros percibían salarios superiores a los 2.000 reales de vellón. En los casos de Alocén, Berninches, Moraleja la de Enmedio o San Sebastián de los Reyes, los salarios de maestros de primeras letras no se pueden encuadrar en un rango exacto, ya que las respuestas generales no ofrecen en detalle la cantidad percibida por tal oficio, sino que muestra la retribución total por todos los oficios que ejercía el maestro (véanse tablas 3 y 4: retribuciones aproximadas del oficio de maestro de primeras letras y retribuciones de los oficios simultaneados de los maestro de primeras letras, respectivamente).

Del mismo modo, se producía una importante diferencia salarial entre maestros y maestras en el caso de los dos lugares donde las había: Villaverde y Alcorcón. En ambos lugares los emolumentos de las maestras eran muy parecidos: 220 y 200, respectivamente,[37] frente a los 650 y 2.031 reales de vellón que percibían sus maestros. Además, en el caso de las maestras las cifras son estimativas ya que su salario era pagado por las niñas a las que daban clase.

[37] Conviene destacar un dato interesante: «más problemático resulta averiguar […] cuáles eran los atractivos de que un oficio tan mal pagado podía tener. Lo más probable es que para algunas mujeres casadas el oficio de maestra fuese una interesante fuente de ingresos complementarios que sumar a los que su marido obtenía, aunque entre las maestras no faltaban tampoco las viudas y solteras» (Laspalas Pérez, «La condición social y profesional de los maestros», 487).

Las condiciones donde se impartían las clases tampoco eran las mejores. En muchos casos las propias corporaciones locales cedían estos lugares. Suárez Goldán, para el ámbito de Galicia, afirma que «una enseñanza tan precaria tenía lugar, además, en locales que no reunían las mínimas condiciones infraestructurales ni estaban dotados de material suficiente».[38]

Al tener salarios tan bajos,[39] en muchos pueblos los maestros compaginaban este oficio con otros. En Madrid, al contrario de lo que ocurría en otros lugares, los maestros que no simultaneaban el oficio, doblaban en número a los que sí lo hacían. Así, 38 de ellos —incluidas las dos mujeres— no ejercían otro oficio, mientras que tan solo 16 lo hacían. Siete lo simultaneaban con otro oficio: este era el caso de Albalate, Almoguera, Almonacid de Zorita, Hueva, Moraleja de Enmedio y San Sebastián de los Reyes; seis con dos oficios en Alocén, Belmonte del Tajo, Berninches, Escopete, Hontoba y Yebra; y los restantes, con tres, eran Alhóndiga, Auñón y Peñalver.[40] Los oficios más frecuentes para simultanear con el de maestro eran el de sacristán (10 de los 16), seguido del de notario apostólico (ocho) y, en menor medida, encargados del gobierno del reloj (seis), escribanos (tres) y zapatero (uno). En este sentido, la provincia de Madrid se comportaba de manera similar a, por ejemplo, Guadalajara y Palencia, aunque en esta última el segundo oficio en importancia, cuando se compaginaba, era el de agrimensor.

---

[38] Fernando Suárez Goldán, «Niveles de enseñanza y estudiantes en la Galicia Central del Antiguo al Nuevo Régimen», *Obradoiro de Historia Moderna*, 16 (2007): 317. La situación no parece que mejorase con los años; por ejemplo en Extremadura, algunas actas de la Junta de Escuelas (1845), donde las condiciones en las que se impartía enseñanza continuaban de forma muy parecida: «a la misma corporación se les hará presente la necesidad de poner cristales en las ventanas de los establecimientos para abrigo de los niños, puesto la estación rigurosa de Invierno en que nos hallamos, como así mismo el de dar más luz a la Escuela […] (1845)» , o «necesidad de que se abra una ventana que dé más luz y ventilación del local donde se da la enseñanza, en atención a que se observa no tiene suficiente […] (1850)». Expediente 1, servicios, legajo 474, Archivo Municipal Mérida [AMM en adelante].

[39] A hilo de ello, y por datos de otras provincias, puesto que las *Respuestas generales* de Madrid apenas lo aportan dentro del salario de maestro, el Común les incluía en el mismo la casa en la que alojarse.

[40] De los 120 maestros que se localizan en la provincia de Guadalajara (según los datos extraídos de Labrador Herraiz, *La Escuela en el Catastro de Ensenada*) poco más de un cuarto solamente se dedicaban a la enseñanza de primeras letras. Los tres cuartos restantes combinaban el oficio, al menos, con otro más; hecho que ocurre a la inversa en la provincia de Madrid, como podemos ver en el presente trabajo, y en la provincia de Palencia que, según María del Carmen Labrador Herraiz y Margarita Nieto Bedoya, «La escuela en el Antiguo Régimen: los maestros de primeras letras en la provincia de Palencia», *Actas del Primer Congreso de Historia de Palencia* (Palencia: Diputación Provincial de Palencia, 1987), vol. 3, 504, de los datos recogidos de 54 pueblos, «son 51 los que enseñan y 12 los que trabajan, además, en otras tareas».

Cuando se simultaneaban diferentes oficios el resultado, *grosso modo*, permitía una equiparación a otras profesiones liberales. Así, el maestro de Moraleja de Enmedio, que tenía el mayor salario de entre los que simultaneaban oficios, percibía 3.000 reales por maestro y zapatero. Aunque no siempre el hecho de simultanear oficios les hacía conseguir un salario mayor, como eran los casos, por ejemplo de Hueva, donde el maestro era también sacristán, y ganaba algo más del doble por sacristán que por maestro —unos 804 reales—; de Berninches, donde el maestro recibía 562 reales por los oficios de maestro, sacristán y relojero, e incluso de Escopete, cuyo maestro recibía 205,23 reales por sacristán, 20 por notario y 30 por maestro, lo que suponía un total de 255,23 reales (véase la tabla 5: profesiones simultaneadas con el oficio de maestro de primeras letras).

Por otro lado, si comparamos estos salarios con los de otras profesiones liberales, comprobamos que las retribuciones de los maestros eran bastante bajas. Así, por ejemplo, en el caso de los médicos nos encontramos con que en la aldea de Getafe —el lugar donde percibía una retribución más alta— recibían 17.000 reales (13.500 reales de situado y 3.500 de emolumentos contingentes), mientras que en las villas de Griñón o Chamartín, —los lugares con salarios más bajos— percibían 700 reales de vellón, aunque no era lo normal, pues por el oficio de médico solían ganar de 1.100 reales de vellón en adelante. Sin embargo, es llamativo lo que ocurría en Moraleja la de Enmedio, pues si se comparan los salarios del médico y del maestro, podremos observar que este último percibía, sorprendentemente, un salario mayor al del médico: 3.000 reales frente a los 4,5 reales diarios del médico.[41]

De cualquier forma, la comparación tampoco es mucho mejor si lo hacemos con el oficio de sacristán, cuyo salario, de media, oscilaba en torno a los 1.500 reales. De acuerdo a la tabla 6 sobre los salarios de profesiones liberales en la provincia de Madrid, —en ella solamente se reflejan los dos pueblos que se han considerado más representativos de cada uno de los territorios en los que se ha dividido la provincia de Madrid, más arriba mencionados, considerando que tuvieran al menos entre cuatro y cinco artes liberales, sin contar la de maestro—, sólo en Pastrana, Barajas y Leganés el salario de los maestros superaba al de los cirujanos, boticarios o sacristanes. En Pastrana la diferencia, por ejemplo, con el sacristán era significativa, unos 1.300 reales, mientras que en Barajas y Leganés apenas suponía 500 y 300, respectivamente.

[41] El salario de médico en Madrid solía oscilar entre los 14-15 reales de vellón al día, salvo excepciones.

Por otro lado, las *Respuestas generales* del Catastro en la provincia de Madrid no arrojan mucha luz en lo que se refiere a la procedencia de los salarios —municipal, fundacional o vecinal—, excepto casos como Alcobendas o Leganés, en los que se explicitaba que los salarios del maestro eran pagados por el concejo. Si bien, tomando como válida la referencia «al no indicar procedencia distinta, los municipios aportan el total o una buena parte de los salarios de los maestros»,[42] podemos afirmar que la mayoría de los mismos procede de las arcas municipales, aunque también hay casos de pago por parte de los vecinos. Cabe destacar, como ejemplo, el caso de Parla, cuyo maestro era retribuido por el Común con 400 reales y por los niños que asistían a la escuela con otros 400, o el de Mazuecos en donde el Común pagaba 500 reales y los vecinos, sin especificar cuantía, también le retribuían.

La gran mayoría del pago de estos salarios se hacía en moneda de vellón o en ducados. En muy pocos casos, como en Pedrezuela o Velilla de San Antonio, se retribuían las artes liberales en especies, concretamente, en fanegas de trigo. Ahora bien, esta práctica era más común en otras provincias como Palencia o Extremadura, especialmente rurales,[43] e incluso en Valladolid dónde «es muy frecuente que todos estos oficios —guarda de bosques, maestro, sacristán, fiel de fechos…— que hemos ido enumerando sean pagados en especie, bien mediante determinada cantidad de cereales o con la cesión de una casa propiedad de la pedanía».[44]

Asimismo, en las *Respuestas generales* también encontramos otro oficio vinculado con la enseñanza, como era el de preceptor de gramática,[45] que tampoco tenía mejor fortuna. Si resultaba escaso el número de maestros en la provincia madrileña —53 maestros en 99 pueblos—, más lo era todavía el de los preceptores de gramática: tan solo había tres en Almoguera, Illana y

[42] Labrador Herraiz, y Nieto Bedoya, «La escuela en el Antiguo Régimen», 502.

[43] Véase al respecto, Margarita Nieto Bedoya, *La escuela en el medio rural Provincia de Palencia a mediados del siglo XVIII* (1752) (Madrid: Universidad Complutense, 1988); Labrador Herraiz, y Nieto Bedoya, «La escuela en el Antiguo Régimen»; y Juan Carlos Vázquez Calvo, *Historia de la educación pública de Extremadura en el Antiguo Régimen* (*siglos XVI, XVII y XVIII*) (Mérida: Junta de Extremadura. Secretaría General de Educación, 2004).

[44] García García, *La crisis de las haciendas locales,* 123.

[45] Sobre este oficio, puede verse, León Esteban Mateo, «Un manuscrito inédito en torno a las constituciones para el preceptor de gramática y maestros de primeras letras en la ciudad de Lorca en 1800», *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria,* 16 (1997): 411-427, y Amparo García Cuadrado, «Un preceptor de Gramática y su biblioteca en 1752», *Boletín de la ANABAD*, 57 (2007): 107-128.

Leganés.[46] Sólo uno de ellos, el de Leganés, se dedicaba únicamente a dicho oficio, mientras que tanto en Almoguera como en Illana lo simultaneaban con el de sacristán, e incluso con el de notario apostólico, en el caso de Illana. Los preceptores de gramática se localizaban, generalmente en las villas más grandes, aunque en este caso, las tres citadas no eran de las más habitadas de la provincia. Los salarios que percibían no eran especialmente elevados. El que más recibía era el de Almoguera —2.519 reales—, si bien, simultaneaba su oficio con el de sacristán, el de Illana recibía 1.500 —aunque también lo simultaneaba— y el de Leganés ganaba 1.900 reales. Es decir, la mayoría de los preceptores debían simultanear su oficio con otro; ahora bien, cuando esto se hacía sus retribuciones finales siempre eran mucho más altas que las de los maestros. Así, por ejemplo, mientras que en Illana por los oficios de preceptor, sacristán y notario se ganaban 1.500 reales, en Alocén, el maestro, que también era sacristán y notario apostólico, percibía 991 reales, y en Escopete el maestro, que tenía los mismos cargos que en Alocén, percibía 255,23 reales.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión podemos señalar que a pesar de que los ilustrados pretendían hacer del siglo XVIII un siglo de grandes cambios; no se pudo por menos dejar atrás varios de sus objetivos iniciales, pues la sociedad del momento no estaba preparada para tan importantes reformas, sin contar con la difícil situación de la hacienda regia. En el ámbito concreto de la educación, a pesar de haber tenido algunos éxitos en el ámbito universitario, en lo que respecta a la enseñanza de las primeras letras la situación no cambió mucho con respecto a tiempos anteriores. Los maestros de primeras letras y los preceptores de gramática seguían estando, en general, deficientemente formados y su reconocimiento social y económico muy por debajo de otros grupos profesionales. Dicha situación no fue mucho mejor en los años posteriores, pues a pesar de los intentos de cambio de años atrás, la situación de la educación estaba estancada en el desasosiego y la pasividad de la sociedad, aunque no es menos cierto que se reconocía, reiteradamente, la importancia de la educación:

[46] En el libro de María del Carmen Labrador Herraiz, *La Escuela en el Catastro de Ensenada,* se advierte que de un total de 120 municipios analizados, había 13 preceptores de Gramática, dos de Latinidad y Retórica y uno de Humanidades. En el caso de los pueblos de la Provincia de Madrid, no hemos encontrado preceptores de Latinidad y Retórica y de Humanidades.

> de aquí ha provenido el gran impulso dado a la educación pública desde fines del siglo último, y que ha hecho de ella una verdadera ciencia cultivada con la intención y el celo correspondientes a la magnitud del objeto o [para aprender] sabido es que la habilidad del maestro es el gran resorte de un método.[47]

Prueba de esta situación estancada fue la Ley de Instrucción Primaria, de 21 de julio de 1838, en la que una vez más se establecían una serie de requisitos para ser maestro, con el fin de asegurar personas formadas que impartieran enseñanza. Estos requisitos no distaban mucho de los ya establecidos en el siglo XVIII con la reforma ilustrada: haber obtenido el título correspondiente, presentar un informe de limpieza de sangre y buenas costumbres, no haber cometido delitos, etc.[48] Sin embargo, estos requisitos seguían sin dotarse de la importancia que realmente tenían, puesto que

> en las poblaciones donde por falta de recursos no fuese posible establecer escuela elemental completa donde se enseñe, se proveerá establecimiento, donde se enseñen las partes más indispensables como leer, escribir y doctrina cristiana por la persona que preste este servicio, «tenga o no título de maestro».[49]

Esta visión global se refleja con claridad en el caso de la provincia de Madrid, la cual, en general, como hemos visto, no conoce una evolución muy diferente a la del resto de provincias castellanas. Los pueblos, villas y lugares de esta provincia se comportan de manera muy distinta entre ellos, y no hemos detectado una pauta que explique por qué en determinados lugares había maestros o por qué no, más allá de los apuntes señalados. De hecho, hemos intentado buscar relaciones entre pueblos cuyos ingresos fueran muy bajos y lugares con rentas más altas para intentar explicar la existencia o no de maestros, pero no se pueden establecer causas-efectos motivadas por este punto. Lo que sí podría señalarse, y parece obvio, es que de entre los pueblos cuyos maestros ganaban muy poco por el oficio de maestro, se localizan aquellos que, o bien sus niveles de renta eran escasos, o bien tenían gastos superiores a los ingresos. Por el contrario, no se ha

[47] AMM, exp. 2, leg. 474, servicios.

[48] AMM, exp. 2, leg. 474, servicios.

[49] AMM, exp. 2, leg. 474, servicios.

encontrado relación alguna entre entre un gran nivel de ingresos y aquellos pueblos que retribuían al maestro con un buen salario, pues hay municipios con altos recursos que o bien compartían maestro o no lo tenían.

En el caso concreto de los salarios, éstos eran generalmente insuficientes. Mientras que el salario más alto de un maestro de la provincia de Madrid era de 3.000 reales y la media estaba en los 600-700, el de un médico era de 17.000 reales o el de sacristán de 4.360. Por esta razón, a menudo, los maestros se veían obligados a ejercer otros oficios con los que poder complementar sus ingresos; incluso sería más adecuado decir que tenían otros oficios y la enseñanza les servía como ingreso adicional, pues lo que ganaban por ella era realmente poco.[50] Los oficios más frecuentes a los que los maestros se dedicaban —tanto lo analizado en la provincia de Madrid como en otras provincias— eran los de sacristán o notario apostólico, dedicándose también, algunos de ellos, a otros oficios muy diversos pero menos frecuentes.[51] De cualquier forma, no es extremadamente representativo el número de maestros que en la provincia de Madrid ejercía varios oficios: ello sucedía tan solo en 16 de los 53 pueblos que tenían maestro, lo que resulta aún más curioso debido a que algunas de las retribuciones eran, especialmente, ridículas.

Tabla 1. Rentas de pueblos de la provincia con maestros de primeras letras

	PUEBLO	RANGO	SEÑORÍO	TOTAL INGRESOS (RV)	TOTAL GASTOS (RV)	FECHA DE RECOGIDA DE DATOS
1	ÁLAMO	Villa	Señorío: Conde de Miranda	41.910,01	9.231,17	Madrid, 23 de julio de 1754
2	ALBALATE	Villa	Señorío: Duquesa del Infantado	12.788,12	9.625,32	Madrid, 30 de julio de 1754
3	ALBARES	Villa	Señorío: Marqués de Mondéjar	8.259,00	8.674,00	Madrid, 05 de julio de 1754
4	ALCOBENDAS	Aldea	Realengo/Conde de Puñonrostro	44.284,00	29.746,32	Madrid, 05 de noviembre de 1754
5	ALCORCÓN	Aldea	Realengo	40.459,00	20.402,25	Madrid, 14 de noviembre de 1754

[50] La diferencia salarial tampoco era mucho mayor, pues el salario más alto por maestro era de 3.000 reales, y el de maestro con oficios simultaneados era el mismo: 3.000 reales.

[51] En la provincia de Madrid se localizan casos en los que además de maestro se era encargado del reloj, escribano o zapatero. En otras provincias se encuentran oficios no menos curiosos como los de cirujano, tabernero, sastre o labrador.

	PUEBLO	RANGO	SEÑORÍO	TOTAL INGRESOS (RV)	TOTAL GASTOS (RV)	FECHA DE RECOGIDA DE DATOS
6	ALHÓNDIGA	Villa	Señorío: Duque de Híjar	1.677,00	1.837,27	Madrid, 09 de julio de 1754
7	ALMOGUERA	Villa	Señorío: Marqués de Mondéjar	7.887,25	6.387,00	Madrid, 04 de octubre de 1754
8	ALMONACID DE ZORITA	Villa	Realengo	31.548,14	35.630,21	Madrid, 07 de agosto de 1754
9	ALOCÉN	Villa	Realengo	3.685,00	3.996,22	Madrid, 15 de noviembre de 1754
10	ARAVACA	Villa	Señorío: Marqués de Aravaca	88.538,08	15.806,00	Madrid, 15 de noviembre de 1754
11	AUÑÓN	Villa	Señorío: Marqués de Auñón/Conde de Clavijo	7.685,00	4.015,00	Madrid, 09 de noviembre de 1754
12	BARAJAS	Villa	Señorío: Marqués de la Estepa	42.869,00	9.848,31	Madrid, 30 de septiembre de 1754
13	BELMONTE DEL TAJO	Villa	Señorío: Condesa de Belmonte	8.576,02	2.164,06	Madrid, 07 de octubre de 1754
14	BERNINCHES	Villa	Señorío: Conde de Santiago de Calimaia	5.007,00	2.182,02	Madrid, 06 de noviembre de 1754
15	BOADILLA DEL MONTE	Villa	Señorío: Marquesa de Mirabal	75.247,12	9.421,00	Madrid, 29 de octubre de 1754
16	BOROX	Villa	Realengo	25.686,00	14.511,00	Madrid, 31 de julio de 1754
17	BREA DEL TAJO	Villa	Realengo/Marqués de Mondéjar	7.284,20	4.269,24	Madrid, 26 de agosto de 1754
18	BRUNETE	Villa	Señorío: Duque de Julliano y Marqués de Francavila	25.700,00	15.965,00	Madrid, 23 de septiembre de 1754
19	BUENDÍA	Villa	Señorío: Duque de Medinaceli	23.858,00	4.991,24	Madrid, 09 de agosto de 1754
20	CARABANCHEL DE ABAJO	Aldea	Realengo	91.585,04	19.259,17	Madrid, 20 de julio de 1754
21	CARABANCHEL DE ARRIBA	Aldea	Realengo	94.254,07	4.980,00	Madrid, 29 de julio de 1754
22	CARMENA	Villa	Señorío: Duque de Maqueda	21.696,00	5.505,17	Madrid, 09 de octubre de 1754
23	CASARRUBIOS DEL MONTE	Villa	Señorío: Conde de Casarrubios/Conde de Miranda	75.441,11	24.839,22	Madrid, 22 de mayo de 1754
24	ESCARICHE	Villa	Realengo	2.351,00	5.058,00	Madrid, 31 de mayo de 1754
25	ESCOPETE	Villa	Señorío: Duquesa del Infantado	No tiene	630,00	Madrid, 27 de mayo de 1754

	PUEBLO	RANGO	SEÑORÍO	TOTAL INGRESOS (RV)	TOTAL GASTOS (RV)	FECHA DE RECOGIDA DE DATOS
26	FUENCARRAL	Aldea	Realengo	73.042,00	26.027,00	Madrid, 07 de junio de 1754
27	FUENLABRADA	Aldea	Realengo	33.222,01	3.601,05	Madrid, 27 de septiembre de 1754
28	FUENTELENCINA	Villa	Realengo	8.949,33	7.152,28	Madrid, 14 de agosto de 1754
29	GRIÑON	Villa	Señorío: Marqués de Malpica	6.362,05	5.447,04	Madrid, 12 de junio de 1754
30	HONTOBA	Villa	Realengo/Calatrava	2.727,02	3.265,31	Madrid, 12 de junio de 1754
31	HORTALEZA	Villa	Señorío: Conde de Salvatierra	18.064,11	3.895,00	Madrid, 11 de junio de 1754
32	HUEVA	Villa	Realengo	2.233,00	2.274,05	Madrid, 11 de junio de 1754
33	ILLANA	Villa	Señorío: Marqués de Belzunce (Goyeneche)	16.886,22	6.927,16	Madrid, 09 de septiembre de 1754
34	LEGANÉS	Villa	Señorío: Conde de Altamira	110.057,00	52.793,17	Madrid, 28 de junio de 1754
35	MAZUECOS	Villa	Señorío: Marqués de Mondéjar	3.854,05	2.605,17	Madrid, 29 de agosto de 1754
36	MORALEJA LA DE ENMEDIO	Villa	Señorío: Infante Don Phelipe	12.444,00	160,00	Madrid, 08 de junio de 1754
37	MORATILLA	Villa	Realengo	7.495,21	4.541,14	Madrid, 10 de junio de 1754
38	PARLA	Villa	Señorío: Marqués de Malpica	23.568,05	10.751,17	Madrid, 15 de septiembre de 1754
39	PASTRANA	Villa	Señorío: Duquesa del Infantado	25.511,25	33.743,08	Madrid, 29 de junio de 1754
40	PEÑALVER	Villa	Señorío: Duque de Híjar	3.457,31	3.610,00	Madrid, 15 de junio de 1754
41	POZUELO	Villa	Señorío: Conde de Cazalla del Río	35.770,00	8.648,00	Madrid, 18 de septiembre de 1754
42	QUISMONDO	Villa	Señorío: Duque de Maqueda	6.320,00	9.755,00	Madrid, 26 de junio de 1754
43	ROZAS	Aldea	Realengo	60.629,03	21.606,00	Madrid, 12 de septiembre de 1754
44	SAN AGUSTÍN DE GUADALIX	Villa	Señorío: Conde de Puñonrostro	39.597,17	13.836,00	Madrid, 02 de octubre de 1754
45	SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	Aldea	Realengo	41.665,08	17.521,17	Madrid, 06 de junio de 1754
46	SANTA CRUZ DE RETAMAR	Villa	Señorío: Duque de Maqueda	10.670,00	3.670,00	Madrid, 22 de junio de 1754

	PUEBLO	RANGO	SEÑORÍO	TOTAL INGRESOS (RV)	TOTAL GASTOS (RV)	FECHA DE RECOGIDA DE DATOS
47	SERRANILLOS	Villa	Señorío: Infante Don Phelipe	3.602,06	3.460,00	Madrid, 25 de junio de 1754
48	TORREJÓN DE VELASCO	Villa	Señorío: Conde de Puñonrostro	4.080,00	10.870,00	Madrid, 27 de junio de 1754
49	VALDECONCHA	Villa	Señorío: Duque Francisco M. de Rivadeneyra	7.587,24	6.003,24	Madrid, 20 de septiembre de 1754
50	VALLECAS	Aldea	Realengo	85.481,28	62.825,17	Madrid, 25 de septiembre de 1754
51	VICÁLVARO	Aldea	Realengo	91.259,17	20.562,00	Madrid, 12 de julio de 1754
52	VILLAVERDE	Aldea	Realengo	40.224,06	14.841,00	Madrid, 02 de septiembre de 1754
53	YEBRA	Villa	Señorío: don Carlos Bratuti	21.840,04	2.929,22	Madrid, 10 de septiembre de 1754

Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos del libro de Concepción Camarero Bullón, *Madrid y su provincia en el Catastro de Ensenada. II. Los pueblos de Madrid* (*1750-1759*) (Madrid: Ediciones del Umbral, 2005).

Tabla 2: Rentas de pueblos de la provincia sin maestros de primeras letras

	PUEBLO	RANGO	SEÑORÍO	TOTAL INGRESOS (RV)	TOTAL GASTOS (RV)	FECHA DE RECOGIDA DE DATOS
1	ALAMEDA	Villa	Señorío: Conde de Barajas	13.300,00	5.181,04	Madrid, 03 de julio de 1754
2	AMBROZ	Aldea	Realengo	8.368,00	3.170,17	Madrid, 13 de noviembre de 1754
3	ANGUIX	Despoblado	Señorío: Marqués de Mondéjar			
4	ARROYOMOLINOS	Villa	Señorío: Conde de Miranda	4.926,00	2.319,00	Madrid, 11 de noviembre de 1754
5	CANILLAS	Villa	Señorío: Conde de Canillas	10.151,00	4.191,01	Madrid, 12 de octubre de 1754
6	CANILLEJAS	Villa	Señorío: Conde de Canillejas	13.105,00	2.077,07	Madrid, 15 de octubre de 1754
7	CASARRUBUELOS	Aldea	Realengo	3.600,00	2.798,00	Madrid, 17 de octubre de 1754
8	CHAMARTÍN	Villa	Señorío: Duquesa del Infantado	17.088,20	4.600,00	Madrid, 04 de septiembre de 1754

	PUEBLO	RANGO	SEÑORÍO	TOTAL INGRESOS (RV)	TOTAL GASTOS (RV)	FECHA DE RECOGIDA DE DATOS
9	COSLADA	Villa	Señorío: Marqués de la Estepa	8.325,17	2.453,00	Madrid, 25 de mayo de 1754
10	CUBAS	Villa	Señorío: Marqués de Malpica	4.011,06	5.066,06	Madrid, 15 de julio de 1754
11	DRIEBES	Villa	Realengo/Marqués de Mondéjar	4.936,00	2.659,00	Madrid, 29 de mayo 1754
12	EL CAMPO DE MADRID	Villa	Realengo			
13	EL COMÚN DEL LAS ONCE VILLAS	Despoblado	Señorío: Duquesa del Infantado			
14	FUENTE EL FRESNO	Aldea	Realengo	23.047,00	4.475,00	Madrid, 24 de julio de 1754
15	FUENTENOVILLA	Villa	Señorío: Marqués de Mondéjar	7.537,22	3.212,11	Madrid, 04 de junio de 1754
16	GETAFE	Aldea	Realengo	124.443,04	72.188,18	Madrid, 07 de junio de 1754
17	HUMANEJOS	Aldea	Realengo			
18	HÚMERA	Villa	Señorío: D. Juan Nicolás de Molina	960,00	No tiene	Madrid, 12 de agosto de 1754
19	LA PANGÍA	Despoblado	Señorío: Duquesa del Infantado			
20	MAJADAHONDA	Aldea	Realengo	28.785,00	9.485,00	Madrid, 27 de julio de 1754
21	MAQUEDA	Villa	Señorío: Duque de Maqueda	31.496,32	8.292,00	Madrid, 10 de junio de 1754
22	MEJORADA	Villa	Señorío: Marqués de Mejorada	10.597,17	99,00	Madrid, 10 de junio de 1754
23	MORALEJA LA MAYOR	Villa	Señorío: Infante Don Phelipe	2.784,00	40,17	Madrid, 17 de agosto de 1754
24	PEDREZUELA	Villa	Señorío: Conde de Puñonrostro	69.769,00	3.189,00	Madrid, 21 de agosto de 1754
25	PERALES DEL RÍO	Villa	Señorío: Marqués de Perales	3.300,00	No tiene	Madrid, 28 de junio de 1754
26	POLVORANCA	Villa	Señorío: Marqués de los Palacios	"No consta tener propios, cargas, arvitrios ni sisas" Martín de Abarrategui		
27	POZO DE ALMOGUERA	Villa	Señorío: Marqués de Mondéjar	1.157,16	662,14	Madrid, 14 de junio de 1754
28	QUIJORNA	Villa	Señorío: Duque de Julliano y Marq. de Francavila	17.405,01	8.044,00	Madrid, 14 de junio de 1754
29	REAL CASA Y SITIO DE GÓZQUEZ	Real Sitio	Monasterio El Escorial			

	PUEBLO	RANGO	SEÑORÍO	TOTAL INGRESOS (RV)	TOTAL GASTOS (RV)	FECHA DE RECOGIDA DE DATOS
30	REJAS	Villa	Señorío: Marqués de la Estepa	17.950,00	4.600,00	Madrid, 27 de junio de 1754
31	RIVAS	Villa	Señorío: Marqués de Rivas	1.960,00	410,00	Madrid, 21 de junio de 1754
32	ROMANILLOS	Villa	Señorío: Suc. De D. Pedro Gallo			
33	SACEDÓN (DE LOS CANALES)	Villa	Señorío: Infante Don Phelipe	8.148,19	2.611,14	Madrid, 15 de junio de 1754
34	SAYATÓN	Villa	Señorío: Duquesa del Infantado	3.361,00	3.503,00	Madrid, 20 de junio de 1754
35	SEVER	Despoblado	Señorío: Duquesa del Infantado			
36	TORREJÓN DE LA CALZADA	Aldea	Realengo	4.085,00	1.773,00	Madrid, 05 de agosto de 1754
37	VACIAMADRID	Villa	Señorío: Conde de Altamira	5.209,10	Satisfechos por el conde	Madrid, 14 de septiembre de 1754
38	VAL DE SANTO DOMINGO	Villa	Señorío: Duque de Maqueda	78.566,14	21.142,17	Madrid, 22 de octubre de 1754
39	VALDECANAL	Despoblado	Señorío: Duquesa del Infantado			
40	VALLES Y CABANILLAS	Despoblado	Señorío: Duquesa del Infantado			
41	VALMOJADO	Villa	Señorío: Conde de Miranda	7.425,00	3.509,00	Madrid, 26 de octubre de 1754
42	VELILLA DE SAN ANTONIO	Villa	Señorío: X. Díaz Ramos de Velasco	2.325,00	1.473,00	Madrid, 24 de octubre de 1754
43	VENTAS DE RETAMOSA	Villa	Señorío: Conde de Miranda	6.383,11	10.160,00	Madrid, 06 de septiembre de 1754
44	VILLA DE ODÓN O VILLAVICIOSA	Villa	Señorío: Infante Don Phelipe	25.586,00	5.906,00	Madrid, 10 de junio de 1754
45	VILLAMANTA	Villa	Señorío: Conde de Miranda	11.581,17	12.832,00	Madrid, 05 de junio de 1754
46	ZORITA DE LOS CANES	Villa	Señorío: D. Luis A. Curiel Álamo y Miranda	714,00	432,14	Madrid, 24 de mayo de 1754

Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos del libro de Concepción Camarero Bullón, *Madrid y su provincia en el Catastro de Ensenada. II Los pueblos de Madrid* (*1750-1759*). (Madrid: Ediciones del Umbral, 2005).

Mapa de localización geográfica de los pueblos de la antigua provincia de Madrid

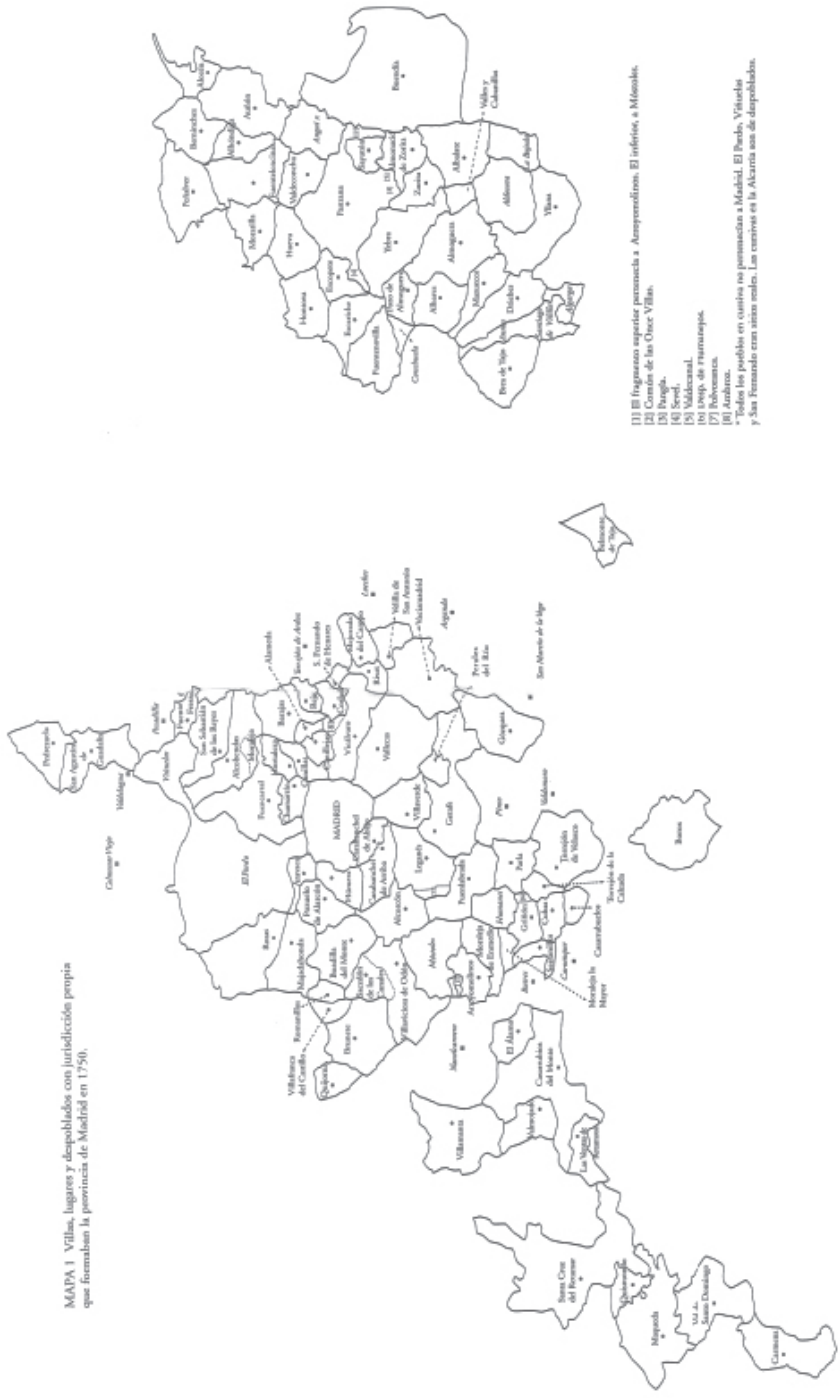

MAPA 1 Villas, lugares y despoblados con jurisdicción propia que formaban la provincia de Madrid en 1750.
MADRID
El Pardo
Colmenar Viejo
Hoyo de Manzanares
Torrelodones
Galapagar
Villalba
Navacerrada
Becerril de la Sierra
Guadarrama
Valdemorillo
Villanueva del Pardo
Fuenlabrada
Humanes
Leganés
Getafe
Pinto
Valdemoro
Ciempozuelos
Parla
Torrejón de Velasco
Torrejón de la Calzada
Batres
Casarrubuelos
Navalcarnero
Arroyomolinos
Alcorcón
Móstoles
Aldea del Fresno
Villamanta
Villamantilla
Brunete
Quijorna
Sevilla la Nueva
Villanueva de la Cañada
Boadilla del Monte
Majadahonda
Las Rozas
Pozuelo de Alarcón
Aravaca
Villaviciosa de Odón
Moraleja de Enmedio
Fuenlabrada
Humanes
Serranillos del Valle
Griñón
Cubas
Navalcarnero
Arroyomolinos
Alcorcón
Móstoles
Torrejón de Ardoz
San Fernando de Henares
Coslada
Velilla de San Antonio
Rivas-Vaciamadrid
Arganda
Perales del Río
San Martín de la Vega
Chinchón
Colmenar de Oreja
Titulcia
Valdilecha
Villarejo de Salvanés
Fuentidueña de Tajo
Morata de Tajuña
Estremera
Belmonte de Tajo
Aranjuez
Ontígola
Ocaña
Villatobas
Tembleque
Mocejón
Yuncler
Illescas
Cabañas de la Sagra
Esquivias
Pantoja
Carranque
Torrejón de Velasco
Torrejón de la Calzada
Moraleja de Enmedio
Batres
Casarrubuelos
Navalcarnero
Arroyomolinos
Alcorcón
Móstoles

Tabla 3: Retribuciones aproximadas del oficio de maestro de primeras letras

		RETRIBUCIONES					
		Hasta 300 reales	Entre 300 y 600 reales	Entre 600 y 1.000 reales	Entre 1.000 y 1.500 reales	Entre 1.500 reales y 2.000 reales	Más de 2.000 reales
PUEBLOS	ÁLAMO	•					
	ALBALATE				•		
	ALBARES			•			
	ALCOBENDAS				•		
	ALCORCÓN	•					
	ALHÓNDIGA	•					
	ALMOGUERA	•					
	ALMONACID DE ZORITA			•			
	ARAVACA				•		
	AUÑÓN			•			
	BARAJAS					•	
	BELMONTE DEL TAJO	•					
	BOADILLA DEL MONTE		•				
	BOROX	•					
	BREA DEL TAJO			•			
	BRUNETE				•		
	BUENDÍA				•		
	CARABANCHEL DE ABAJO CARABANCHEL DE ARRIBA						•
	CARMENA		•				
	CASARRUBIOS DEL MONTE				•		
	ESCARICHE				•		
	ESCOPETE	•					
	FUENCARRAL			•			
	FUENLABRADA						•

		RETRIBUCIONES					
		Hasta 300 reales	Entre 300 y 600 reales	Entre 600 y 1.000 reales	Entre 1.000 y 1.500 reales	Entre 1.500 reales y 2.000 reales	Más de 2.000 reales
PUEBLOS	FUENTELENCINA				•		
	GRIÑÓN		•				
	HONTOBA			•			
	HORTALEZA			•			
	HUEVA	•					
	ILLANA			•			
	LEGANÉS					•	
	MAZUECOS		•				
	MORATILLA		•				
	PARLA			•			
	PASTRANA					•	
	PEÑALVER	•					
	POZUELO			•			
	QUISMONDO			•			
	ROZAS		•				
	SAN AGUSTÍN DE GUADALIX						•
	SANTA CRUZ DE RETAMAR	•					
	SERRANILLOS	•					
	TORREJÓN DE VELASCO				•		
	VALDECONCHA			•			
	VALLECAS					• •	
	VICÁLVARO			•			
	VILLAVERDE		• •				
	YEBRA			•			

Fuente: elaboración propia a partir de las *Respuestas generales* del Catastro de Ensenada.

[52] La ubicación de Mazuecos en la ganancia de entre 300 y 600 reales, puede no ser del todo exacta, debido a que las *Respuestas generales* no dan una cifra exacta de lo que gana el maestro por emolumentos; por lo que la ubicación en la tabla se ha hecho de acuerdo a lo que le retribuye el Común.

Tabla 4: Retribuciones de los oficios simultaneados de los maestros de primeras letras

		RETRIBUCIONES							
		MAESTRO	SACRISTÁN	NOTARIO APOSTÓLICO	FIEL DE FECHOS	ENCARGADO DEL RELOJ	ZAPATERO	ENSEÑAR DOCTRINA	TOTAL
PUEBLOS	ÁLAMO	200							200
	ALBALATE	1.272		100					1.372
	ALBARES	900							900
	ALCOBENDAS	1.200							1.200
	ALCORCÓN	2.031					2.231		
	ALHÓNDIGA	200	1.010	40		50			1.300
	ALMOGUERA	200		2.190					2.390
	ALMONACID DE ZORITA	990				110			1.100
	ALOCÉN	•	•	•					991
	ARAVACA	100 ducados							100 ducados
	AUÑÓN	800	635	100	487				2.022
	BARAJAS	1.600							1.600
	BELMONTE DEL TAJO	300	1.733			75			2.108
	BERNINCHES	•		•				•	562
	BOADILLA DEL MONTE	500							500
	BOROX	150	(era pensionista y por ello la Hacienda le pagaba 1.800 reales)						1.950
	BREA DEL TAJO	844							844
	BRUNETE	1.500							1.500
	BUENDÍA	1.100							1.100
	CARABANCHEL DE ABAJO CARABANCHEL DE ARRIBA	2.081							2.081
	CARMENA	520							520
	CASARRUBIOS DEL MONTE	1.450							1.450
	ESCARICHE	1.320							1.320
	ESCOPETE	30	205,23	20					255,23
	FUENCARRAL	900							900
	FUENLABRADA	3.000							3.000

		RETRIBUCIONES							
		MAESTRO	SACRISTÁN	NOTARIO APOSTÓ-LICO	FIEL DE FECHOS	ENCAR-GADO DEL RE-LOJ	ZAPA-TERO	ENSEÑAR DOCTRINA	TOTAL
PUEBLOS	FUENTELENCINA	1.165							1.165
	GRIÑÓN	565							565
	HONTOBA	680				40		40	760
	HORTALEZA	700							700
	HUEVA	222	582						
	ILLANA	1.000							1.000
	LEGANÉS	1.800							1.800
	MAZUECOS	500							500
	MORALEJA LA DE EN MEDIO	•					•		
	MORATILLA	400	1.000						1.400
	PARLA	800							800
	PASTRANA	1.600							1.600
	PEÑALVER	––	867		250	60			1.177
	POZUELO	720							720
	QUISMONDO	650							650
	ROZAS	600							600
	SAN AGUSTÍN DE GUADALIX	2.200							2.200
	SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	•			•				
	SANTA CRUZ DE RETAMAR	300							300
	SERRANILLOS	250							250
	TORREJÓN DE VELASCO	1.100							1.100
	VALDECONCHA	940							940
	VALLECAS	1.715							3.430
		1.715							
	VICÁLVARO	950							950
	VILLAVERDE	650							870
		220							
	YEBRA	873	1.667	60					2.600

Fuente: elaboración propia a partir de las *Respuestas generales* del Catastro de Ensenada.

Tabla 5: Profesiones simultaneadas con el oficio de maestro de primeras letras

		N.º PROFESIONES	PROFESIONES LIBERALES						
			MAESTRO	SACRISTÁN	NOTARIO APOSTÓLICO	FIEL DE FECHOS	ENCARGADO DEL RELOJ	ZAPATERO	ENSEÑAR DOCTRINA
PUEBLOS	YEBRA	3	•	•	•				
	ESCOPETE	3	•	•	•				
	HONTOBA	3	•				•		•
	HUEVA	2	•	•					
	ALMOGUERA	2	•		•				
	ALHÓNDIGA	4	•	•	•		•		
	AUNÓN	4	•	•	•	•			
	MORATILLA	2	•	•					
	PEÑALVER	4	•	•		•	•		
	BERNINCHES	3	•	•			•		
	ALOCÉN	3	•	•	•				
	ALMONACID DE ZORITA	2	•				•		
	ALBALATE	2	•		•				
	BELMONTE DEL TAJO	3	•	•			•		
	MORALEJA LA DE EN MEDIO	2	•					•	
	SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	2	•			•			

Fuente: elaboración propia a partir de las *Respuestas generales* del Catastro de Ensenada

Tabla 6: Salarios de profesiones liberales en la provincia de Madrid

		PROFESIONES LIBERALES							
		MAESTRO	PRECEPTOR DE GRAMÁTICA	MÉDICO	CIRUJANO	BOTICARIO	SACRISTÁN	NOTARIO APOSTÓLICO	FIEL DE FECHOS
PUEBLOS	PASTRANA	1.600	-	8.750	1.400/1.000	1.100/700	600/600/300	-	400
	ALBARES	900	-	7.100	3.000	1.700	2.200	1.100	
	FUENTELENCINA	1.165	-	6.220	1.200	1.500	1.504	-	
	ILLANA	1.000	1.500	4.850	2.500	1.000/2.200	1.500	2.000	
	CARMENA	520	-	4.200	2.200	1.000	1.750	-	2.200
	BOROX	150	-	5.500	700	1.000	-	-	*Se carga a la propiedad*
	BARAJAS	1.600	-	6.000	1.100	2.500	1.924	-	
	GRIÑÓN	565	-	700	2.000	1.100	-	-	1.650
	LEGANÉS	1.800	1.900	11.000	3.300/2.200/ 1.500	10.000/4.000	-	-	50 ducados y 1.000
	ROZAS	600	-	≈5.500	2.000	3.000	2.200	-	2.660

Fuente: elaboración propia a partir de las *Respuestas generales* del Catastro de Ensenada.Nota sobre la autora:

Nota sobre la autora:

Nuria González Barrero es graduada en Educación Primaria, con la especialidad de inglés, y Máster en Enseñanza Bilingüe; ambas titulaciones acreditadas por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Actualmente, trabaja en un Centro Público de Enseñanza Infantil y Primaria de la Comunidad de Madrid. Investiga temas relacionados con Historia de la Educación en la segunda mitad del siglo xviii en el Departamento de Ciencias de la Educación, el Lenguaje, la Cultura y las Artes, Ciencias Histórico-Jurídicas y Humanísticas y Lenguas Modernas en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad en la que se tituló.

Ha sido becaria en el Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y becaria en la Universidad Rey Juan Carlos, con una beca de investigación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para estudiantes en departamentos universitarios. Como resultado de esta beca, publicó un artículo que fue premiado como el mejor trabajo de investigación en la modalidad de Ciencias de la Educación por el Consejo Social de dicha Universidad. Ha realizado, también, una pequeña estancia de investigación en Téramo (Italia), ha publicado otros artículos en diversas revistas de impacto científico y ha participado en Congresos y Seminarios Nacionales e Internacionales, tanto como ponente, como asistente o como miembro del comité organizador.

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 229-257
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.14005

CONSECUENCIAS PROFESIONALES Y PERSONALES DE LA DEPURACIÓN FRANQUISTA EN EL PROFESORADO NORMALISTA: EL CASO ANDALUZ (1936-1941)

Professional and personal consequences of Franco's purge of the teachers of teacher training schools: the Andalusian case (1936-1941)

Francisco Martín Zúñiga* e Isabel Grana Gil**

Fecha de recepción: 05/02/2015 • Fecha de aceptación: 04/07/2015

Resumen: En esta oportunidad, profundizamos en la incidencia que tiene la depuración franquista en el caso concreto del profesorado de las Escuelas Normales de Magisterio Primario de Andalucía. Nuestro propósito no es sólo el de efectuar una interpretación de los datos cuantitativos, sino que prestamos especial atención a la incidencia que esta acción represiva tiene en su vida personal y profesional.

En la búsqueda de las fuentes documentales nos hemos encontrado con la dificultad de que los expedientes de depuración del profesorado normalista no se encuentran en el Archivo General de la Administración (AGA), lugar donde legalmente deben estar depositados. Esto nos ha obligado a la localización e interpretación de otras fuentes, como las publicadas en los Boletines Oficiales del Estado y las Provincias y las depositadas en los archivos Históricos de las universidades de Málaga, Granada y Sevilla, dado que son los rectores los responsables de tramitar la documentación generada por el proceso de depuración.

Respecto a las conclusiones, en las Escuelas Normales el número de profesoras y profesores es paritario y, sin embargo, la proporción de sancionadas es muy baja, incluso inferior a la de sus compañeras de los institutos de segunda enseñanza cuya plantilla es mínima, mientras que más del 34% de los profesores son represaliados, como es habitual, por razones políticas, siendo especialmente duros con aquellos comprometidos activamente con la

* Universidad de Málaga. Facultad de Ciencias de la Educación. Dpto. de Teoría e Historia de la Educación. Campus de Teatinos, 29071. Málaga. España. fmartinz@uma.es
** Universidad de Málaga. Facultad de Ciencias de la Educación. Dpto. de Teoría e Historia de la Educación. Campus de Teatinos, 29071. Málaga. España. imgrana@uma.es

Cómo citar este artículo: Martín Zuñiga, Francisco y Grana Gil, Isabel. «Consecuencias profesionales y personales de la depuración franquista en el profesorado normalista: el caso andaluz (1936-1941), *Historia y Memoria de la Educación*, 3 (2016): 229-257.

política republicana (alcaldes, concejales, diputados, directores generales de enseñanza,…). De todos modos, no hay unas diferencias muy significativas con la depuración de otros estamentos docentes.

Palabras clave: Franquismo. Depuración. Profesorado. Escuelas normales.

Abstract: *In this article we focus on the purge carried out by Franco's regime against teachers of the teacher training schools in Andalucía. Our purpose is not only to provide an interpretation of the quantitative data, but to take a closer look at the way that this repressive action affected the personal and working lives of the teachers.*

In our search for documentary sources we faced a handicap derived from the fact that the files of the teachers affected by the purge were not to be found in the General Archive of the Administration (AGA), where by law they should have been deposited. As a result we were forced to seek out and interpret alternative sources such as those published in the Official Bulletin of the State and the Provinces or those found in the historic archives from the universities of Malaga, Granada and Seville, where the rectors were responsible for processing the documentation generated by the purging process.

With regard to some of the conclusions reached, in the teacher training schools, whereas the ratio of male to female teachers was almost even, the proportion of women that were sanctioned was very low, lower even than their colleagues in secondary school, who were very few, meanwhile more than 34% of men were punished, usually for political reasons, special severity being taken against those actively related with republican politic (mayors, city councillors, deputies, general directors of education,...). Anyway, there are no significant differences with the purge of others educational sectors.

Keywords: *Francoism. Purge. Teachers. Teacher training schools.*

INTRODUCCIÓN

El estudio de la depuración franquista del profesorado ha experimentado un notable impulso en los últimos años, aunque aún quedan lagunas por cubrir. Este es el caso de las profesoras y profesores de las Escuelas Normales —normalistas—, si bien, investigaciones en curso auguran un incremento importante de publicaciones sobre la cuestión.[1] En nuestro caso,

[1] Ya han aparecido algunas investigaciones como las de Fátima Ortega Castillo, Carmen Sanchidrián Blanco, Francisco Martín Zúñiga y Juan Manuel Fernández Soria, «La depuración del profesorado de las Escuelas Normales a partir de las resoluciones publicadas en el BOE» en *Entre generaciones: educación, herencia y promesas,* eds. J. L. Gaviria Soto, M.ª C. Palmero Cámara y P. Alonso Marañón (Burgos: Instituto Calasanz de Ciencias de la Educación y Sociedad Española de Pedagogía, 2012), 240-250; Isabel Grana

analizamos la repercusión de dicha depuración en el profesorado de las Escuelas Normales de Magisterio Primario[2] andaluzas, sin descartar que en un futuro no muy lejano saquemos a la luz lo acaecido en otras Escuelas.[3]

No nos basta con el análisis cuantitativo —proporción de sanciones; diferencias por sexos; comparación entre Escuelas Normales— del problema. Lo que realmente nos preocupa es detectar cómo repercute la represión en el plano profesional y privado de ese profesorado. Por ello, hablamos de personas concretas, con nombres y apellidos, en un intento de recuperarlas para la memoria histórica.

Es necesario puntualizar, en relación con lo anterior, que la depuración no sólo sanciona, sino que también ejerce una función preventiva con la intención de no «tolerar, ni menos a proteger y subvencionar a los envenenadores del alma popular primeros y mayores responsables de todos los crímenes y destrucciones que sobrecogen al mundo y han sembrado de duelo la mayoría de los hogares honrados de España».[4] Es decir, se trata de silenciar cualquier conducta o atisbo ideológico contrario a los intereses de la dictadura. Ese silencio lleva al olvido y, sobre todo, a la ignorancia de aquellos que no han vivido los hechos. Es por ello que desde aquí queremos romper una lanza en favor de la memoria histórica, reivindicándola como un instrumento útil para comprender y decidir nuestro futuro, sin la intención de culpabilizar a nadie, sino, simplemente, conocer, aceptar y vislumbrar lo sucedido.[5]

Gil y Francisco Martín Zúñiga, «La depuración franquista del profesorado normalista malagueño» en *VIII Encuentro internacional de investigadores del franquismo,* eds. Carmen Molinero y Javier Tébar (Barcelona: Universidad Autónoma, 2013), CD ISBN 978-84-695-8654-9. Finalmente, sobre la temática que nos ocupa hay una primera aproximación, básicamente cuantitativa y fundamentada en datos todavía parciales extraídos del *Boletín Oficial del Estado* (BOE), en Isabel Grana Gil y Fátima Ortega Castillo,«La depuración de las Escuelas Normales de Andalucía» en *Constitución de Cádiz. Genealogía y desarrollo del sistema educativo liberal/ XVII Coloquio de la SEDHE*, eds. M. Gloria Espigado Tocino y Juan Gómez Fernández (Cádiz: Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2013), 449-458.

[2] Conviene recordar que en estos años la dictadura aún no ha derogado la Orden de la Dirección General de 30 de octubre de 1931 que establece la unión de las Escuelas Normales masculinas y femeninas en una sola Escuela mixta denominada *Escuela Normal de Magisterio Primario*, de ahí que sigamos manteniendo dicha denominación.

[3] De momento, sólo hay publicado un estudio de similares características, cfr. Carmen Agulló Díaz y Juan Manuel Fernández Soria, «La depuración franquista de las Escuelas Normales de Alicante, Castellón y Valencia», *Revista de Educación*, 364 (2014): 197-221.

[4] Cfr. Orden de 7 de diciembre de 1936. *Boletín Oficial del Estado* (BOE), p. 883.

[5] Cfr. Francisco Martín Zúñiga, Isabel Grana Gil y Carmen Sanchidrián Blanco, «La depuración franquista de los docentes: control y sometimiento ideológico del profesorado de instituto», *Historia de la Educación*, 29 (2010): 245.

Partiendo de la finalidad planteada y de nuestra propia experiencia en este campo, creemos que la presente investigación nos va a permitir corroborar varias hipótesis: 1.ª El número y la proporción de profesores sancionados es muy superior con respecto a sus compañeras; 2.ª La represión del profesorado de las Normales es más dura debido a su responsabilidad en la formación del magisterio primario; 3.ª Existen diferencias porcentuales poco significativas en el número de sanciones entre las distintas escuelas normales andaluzas; 4.ª El profesorado de mayor rango académico —numerario— es el más castigado; 5.ª Los cargos acusatorios son fundamentalmente de carácter político; 6.ª Las sanciones más frecuentes son aquellas que implican la expulsión temporal o definitiva del personal docente de sus puestos; 7.ª La represión franquista no se contenta con las sanciones administrativas propuestas en la depuración, sino que con frecuencia aplica castigos mucho más duros, como la cárcel o la pena de muerte.

Nos hemos encontrado con la sorpresa de que los expedientes de depuración del profesorado normalista no se encuentran depositados en el Archivo General de la Administración (AGA), lugar donde sí se custodian los de otros cuerpos docentes, ni en ningún otro fondo documental consultado hasta el momento. La dificultad mencionada nos ha obligado a la búsqueda e interpretación de otras fuentes primarias extraídas del Boletin Oficial del Estado (BOE), Boletines Oficiales de las Provincias (BOP), expedientes personales y demás documentación depositada en el AGA y los archivos Históricos de las universidades de Málaga (AHUMA), Granada (AHUGR) y Sevilla (AHUS), así como la documentación oficial (Libros de Altas y Bajas del personal docente, Actas del Claustro,…) generada por las propias Escuelas Normales de Magisterio Primario en aquellos años.

No vemos la necesidad de realizar un análisis pormenorizado de las distintas fases del proceso de depuración franquista, pues este es un tema abordado con rigor en numerosas publicaciones, algunas de las cuales citamos aquí. Sólo recordar que, inicialmente, «la Universidad queda encargada de hacer realidad los dictados de la Junta de Defensa Nacional con respecto al control del sistema de enseñanza».[6] Por ese motivo, cuando la mencionada Junta adopta la primera medida de dejar «en suspenso todo

[6] Juan Luis Rubio Mayoral, «Sobre el control de la enseñanza en el distrito universitario de Sevilla (1936-1941)» en *La recuperación de la memoria histórico educativa andaluza*, Varios Autores (Málaga: Sarriá, 2011), 128.

tipo de pruebas y exámenes», le encomienda también a los rectores que cuiden el «exacto cumplimiento de la presente orden en sus respectivos distritos universitarios».[7]

Siguiendo con esta dinámica, los niveles de enseñanza media y superior son regulados por dos Órdenes de 28 de agosto de 1936: la primera se dirige a los directores de los centros de Enseñanza Secundaria, Normales de Magisterio, Comercio, Industriales y Artes y Oficios, con el fin de que adopten las medidas oportunas «para que todos los servicios docentes y administrativos reanuden su marcha normal»; y en la segunda orden se especifica:

> que los Rectorados de los distritos universitarios remitieran las propuestas de los cargos de Directores que convenía remover, […] que los Gobernadores Civiles en cuanto a las capitales de provincias y los Alcaldes en cuanto a los demás municipios enviaran al rectorado informe personal sobre los antecedentes y conducta política y moral de todo el profesorado.[8]

Con las órdenes de 8 y 10 de noviembre de 1936 se crean las cuatro *Comisiones Depuradoras*[9] y, en consecuencia, los rectores dejan de tener un protagonismo directo en la acción depuradora, pero siguen siendo testigos de excepción al ser los responsables, según la vigente Ley de Instrucción Pública de 1857, de la organización y administración de toda la enseñanza del distrito universitario que presiden.

De acuerdo con la normativa mencionada, es la *Comisión de Depuración C,* una por provincia, la que «recabará los informes, instruirá los expedientes oportunos y propondrá resoluciones sobre todo el personal adscrito a los Institutos, Escuelas Normales, de Comercio, Artes y Oficios […]».[10] El expediente

---

[7] *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España* (BOJDN) Orden (O). 11 de agosto de 1936.

[8] Cfr., respectivamente, los BOJDN n.º 13, O. de 29 de agosto de 1936 y el n.º 14, O. 30 de agosto del mismo año.

[9] La «A», destinada al personal docente universitario y con sede en Madrid; una «B»para el profesorado de las Escuelas de Ingenieros y Arquitectos; la «C» centrada en los docentes de Institutos de secundaria, Escuelas Normales, de Comercio, de Artes y Oficios, de Trabajo, Inspectores de Primera Enseñanza, Sección Administrativa y, en general, a todos los que dependieran de Instrucción Pública que no estuviesen incluidos en las demás, y, por último, la «D» encargada del Magisterio primario. Las dos últimas son de ámbito provincial, cfr. BOE, O. 1742/8 de noviembre de 1936, p. 838.

[10] Dicha Comisión está constituida por el Gobernador Civil, un profesor del Instituto de Secundaria, otro de la Escuela Normal, uno de Artes y Oficios o de Comercio y un vecino de la capital, cfr. BOE, O. 1742/8 de noviembre de 1936, p. 838.

completo con la resolución tomada, que puede ser desde la confirmación en el puesto del expedientado hasta la imposición de alguna de las sanciones que aparecen en la tabla 2, es elevado a la *Comisión de Cultura y Enseñanza,* quien propone a la *Junta Técnica del Estado* la resolución definitiva.

Finalmente, una vez constituido el primer Gobierno de Franco (1938), los asuntos sobre depuración pasan a la *Oficina Técnico-Administrativa de Depuración,* creada por la O. de 11 de marzo de 1938 —B.O.E de 19 de marzo—, hasta que finalmente, una vez que los golpistas han conquistado casi todo el territorio nacional, es la *Comisión Superior dictaminadora de los expedientes de depuración* —O. de 18 de marzo de 1939— la que asume las competencias de la anterior.

Carecemos de la documentación generada por las *Comisiones C* andaluzas, pues como ya se ha dicho no hemos tenido acceso a las expedientes de depuración, de manera que los datos que ofrecemos se han elaborado a partir de los BOE, donde por ley han de publicarse todas las resoluciones de los expedientes de depuración, y de los informes emitidos por los rectores de las universidades de Granada y Sevilla a la *Comisión de Cultura y Enseñanza,* entre agosto y noviembre de 1936. De todos modos, la mayoría del profesorado de las Escuelas Normales estudiadas es expedientado antes de que se constituyan las mencionadas *Comisiones*, por lo que la carencia mencionada no afecta significativamente a los resultados de nuestra indagación.

Finalmente, refiriéndonos ya a la estructura del trabajo que presentamos, en un primer momento nos centramos en la interpretación cualitativa de los datos numéricos —total de sancionadas y sancionados, diferencias por sexo y categorías docentes,…— en la que no nos limitamos al profesorado de las distintas Escuelas Normales, sino que la comparación se hace extensible a otros cuerpos docentes con objeto de obtener una visión más completa del problema. En segundo lugar, ofrecemos una valoración de los tipos de cargos y sanciones, tratando de plasmar cómo afecta esa circunstancia en la vida personal y profesional de profesoras y profesores, apoyándonos en muchos casos en sus propias biografías.

PROFESORADO CONFIRMADO Y SANCIONADO: APROXIMACIÓN COMPARATIVA

El análisis que iniciamos es de una envergadura importante, dado que Andalucía cuenta en estos momentos con una población de 208 profesoras

y profesores normalistas, lo que supone el 21 % del total nacional (994). Además, conviene advertir que no nos limitamos a interpretar los resultados obtenidos en torno al profesorado mencionado, sino que, como ya se ha comentado, buscamos las similitudes y diferencias de la acción depuradora con respecto a otros cuerpos docentes.

Un factor que incide en la valoración de los datos es la propia fisonomía de las *Escuelas Normales de Magisterio*. Se regulan por la Orden de la Dirección General de Primera Enseñanza republicana de 30 de octubre de 1931, en la que se dictamina que las antiguas Escuelas Normales de Maestros y Maestras se fusionen en una sola y se integren por diez profesores y profesoras numerarios, tres especiales, los Regentes de las Graduadas Anejas y auxiliares para las tres secciones (letras, ciencias y pedagogía). Le corresponde ocupar la dirección del centro, de manera interina, al director o directora más antiguo, y la secretaría al profesor o profesora que ha tomado posesión de su puesto más recientemente. Asimismo se estipula que en el caso de existir más profesorado del necesario, los más nuevos deben solicitar traslado a otras escuelas en las que haya vacantes. En Málaga, por ejemplo, hay doce numerarios, seis por cada escuela, por lo que sobran dos que, en este caso, corresponden a la Escuela normal masculina.[11]

Esa reforma provoca una situación inédita hasta ese momento, y es que por primera vez los profesores de un centro público pueden ser dirigidos por una profesora y, por otro lado, posibilita la paridad de las plantillas con respecto al sexo. Esto último se aprecia claramente en la tabla 1, donde los datos nos muestran que a nivel estatal son 532 profesoras (53,52 %) frente a 462 profesores (46,48 %), mientras que en las Escuelas normales andaluzas la situación es la inversa pero con escasas diferencias; es decir, el 48,08 % son mujeres (100) y el 51,92 % hombres (108), aunque en las Escuelas de Cádiz, Jaén y Málaga el número de ellas es superior, destacando especialmente la malagueña con un 68 % de profesoras, y en Córdoba la proporción es al 50 %. En Granada y Sevilla la balanza se inclina a favor de los varones, con escasas diferencias, y únicamente en Almería y Huelva hay una mayoría significativa a favor del profesorado masculino.

[11] Cfr. Grana Gil y Martín Zúñiga, «La depuración franquista del profesorado normalista malagueño», 4.

Tabla 1. Profesorado confirmado y sancionado en las Escuelas Normales de Andalucía (1936 a 1940)

	Total	% Sexo	C	% de C por sexo	% total de C	S	% S por sexo	% total de S
ALMERÍA								
Profesoras	9	39,13	8	88,89	42,11	1	11,11	25,00
Profesores	14	60,87	11	78,57	57,89	3	21,43	75,00
Total	23	100	19	82,61	100	4	17,39	100
CÁDIZ								
Profesoras	14	56,00	13	92,86	66,67	1	7,14	50,00
Profesores	11	44,00	10	90,91	43,48	1	9,09	50,00
Total	25	100	23	92,00	100	2	8,00	100
CÓRDOBA								
Profesoras	16	50,00	16	100	66,67	0	0	0
Profesores	16	50,00	8	50,00	33,33	8	50,00	100
Total	32	100	24	75,00	100	8	25,00	100
GRANADA								
Profesoras	15	48,39	13	86,67	56,52	2	13,33	25,00
Profesores	16	51,61	10	62,50	43,48	6	37,50	75,00
Total	31	100	23	74,19	100	8	25,81	100
HUELVA								
Profesoras	6	26,09	6	100	33,33	0	0	0
Profesores	17	73,91	12	70,59	66,67	5	29,41	100
Total	23	100	18	78,26	100	5	21,74	100
JAÉN								
Profesoras	11	52,38	11	100	55,00	0	0	0
Profesores	10	47,62	8	80,00	45,00	2	20,00	100
Total	21	100	19	90,48	100	2	9,52	100
MÁLAGA								
Profesoras	17	68,00	15	88,23	83,33	2	11,76	28,57
Profesores	8	32,00	3	37,50	16,67	5	62,50	71,43
Total	25	100	18	69,23	100	7	28,00	100
SEVILLA								
Profesoras	12	42,86	12	100	57,14	0	0	0
Profesores	16	57,14	9	56,25	42,86	7	43,75	100

	Total	% Sexo	C	% de C por sexo	% total de C	S	% S por sexo	% total de S
Total	28	100	21	78,57	100	7	25,00	100
ANDALUCÍA								
Profesoras	100	48,08	94	94,00	56,71	6	6,00	13,95
Profesores	108	51,92	71	65,74	43,29	37	34,26	86,05
Total	208	100	165	78,47	100	43	20,67	100
ESPAÑA								
Profesoras	532	53,52	460	86,47	58,67	72	13,53	34,29
Profesores	462	46,48	324	70,13	41,33	138	29,87	65,71
Total	994	100	784	78,87	100	210	21,13	100

Abreviaturas: C = Confirmados; S = Sancionados.

Fuente: Elaboración propia a partir del B.O.E. y documentación de los archivos mencionados.

Centrándonos ya en la repercusión de la acción represiva, el 20,67% (43) del profesorado de las Escuelas andaluzas sufre algún tipo de sanción, siendo este porcentaje prácticamente igual al nacional (21,13%), con 210 afectados —cfr. tabla 1—, y cinco puntos menos que el global de la comunidad Valenciana (26,76%) que, de momento, es la única sobre la que podemos establecer comparaciones.[12] En principio, la impresión es que en Andalucía el nivel de sanciones es similar al nacional, aunque aún faltan estudios del resto de las comunidades para conocer con exactitud la situación real en la que se encuentra dicha comunidad.

Refiriéndonos al total de normalistas sancionados y sancionadas (43), las profesoras sólo suponen el 13,95%. Dicho de otro modo, en cuatro Escuelas (Córdoba, Huelva, Jaén y Sevilla) no hay sancionadas y en el resto únicamente cuentan con un caso o dos a lo sumo, como sucede en Granada y Málaga —ver tabla I—. De todos modos, la situación es muy distinta a nivel nacional, donde el porcentaje de sancionadas es más del doble (34,29%) —cfr. tabla 1— y el triple (63,16%) si lo comparamos con los datos generales de las Escuelas valencianas donde, incluso, en valores absolutos son el doble las sancionadas —12 de un total de 41— en relación con sus compañeras andaluzas —seis de 100—. Para Agulló y Fernández Soria «el elevado

[12] Cfr. Agulló Díaz y Fernández Soria, «La depuración franquista de las Escuelas Normales de Alicante, Castellón y Valencia», 205.

compromiso político y sindical de las mujeres —se refieren a las profesoras normalistas valencianas— explicaría este dato, cuestionando, además, el supuesto paternalismo de los depuradores».[13]

Por otro lado, resulta llamativo que siendo bastante superiores en número con respecto a otros estamentos docentes, no haya más castigadas. Por ejemplo, de las 100 profesoras existentes sólo seis (6,00%) sufren algún tipo de sanción, mientras que de las compañeras de los institutos andaluces, que en estos momentos sólo son 39 (9,26%) con respecto al total (420), se castiga a 11 (28,95%), un porcentaje superior incluso al de la media nacional (20,50%).[14] Tampoco parece que existan grandes diferencias con respecto al magisterio andaluz, pues el mencionado porcentaje de profesoras de Escuelas Normales sancionadas es similar al de las maestras en Granada (6,12%), Sevilla (6,26%) y Málaga (8,62%), mientras que dicha diferencia es algo mayor en el caso de Córdoba (9,95%), Almería (11,20%) y Huelva (15,99%).[15]

Queda claro, por tanto, que las profesoras normalistas de Andalucía no representan, ideológicamente, un grave peligro para el régimen franquista. La mayoría, según los informes emitidos desde los rectorados, son consideradas «católicas y de derechas». De hecho, varias de ellas pertenecen o simpatizan con organizaciones religiosas como la Institución Teresiana, fundada por Pedro Poveda en 1911 para la promoción de la mujer desde la educación. Este es el caso Angustias Algarra Ramírez y M.ª Josefa Grosso en Córdoba; Pilar Jiménez Losa en Granada; Carmen Carbajo Prat y Heliodora

---

[13] Cfr. Agulló Díaz y Fernández Soria, «La depuración franquista de las Escuelas Normales de Alicante, Castellón y Valencia»: 206.

[14] Cfr. Carmen Sanchidrián Blanco, Isabel Grana Gil y Francisco Martín Zúñiga, «Análisis y valoración de los expedientes de depuración del profesorado de instituto de segunda enseñanza en el franquismo», *Revista de Educación*, 356 (2011): 392, y Francisco Martín Zúñiga e Isabel Grana Gil, «La depuración del profesorado de instituto en Andalucía durante el franquismo (1937-1942)» en *La recuperación de la memoria histórico-educativa andaluza*, 93-94.

[15] Los datos de Granada y Sevilla se han extraído de Francisco Morente Valero, *La escuela y el estado nuevo. La depuración del magisterio nacional (1936-1943)* (Valladolid: Ámbito, 1997), 360, y de Sara Ramos Zamora, «Control y represión estudio comparado de los resultados de la depuración del magisterio primario en España», *Revista Complutense de Educación*, 17 (1), (2006): 176 y ss. Para el resto de provincias andaluzas sobre las que hay datos, cfr. Antonio Sánchez Cañadas, *Memoria y dignidad; depuración y represión del magisterio almeriense durante la dictadura de Franco* (Almería: Editorial Corduba, 2006), 162; Manuel Morente Díaz, *La depuración de la enseñanza pública cordobesa a raíz de la Guerra Civil* (Córdoba: El Páramo, 2011), 257 y 393-396; M. Reyes Santana, M. y J. J. de Paz Sánchez, *La represión del magisterio republicano en la provincia de Huelva* (Huelva: Diputación Provincial de Huelva, Servicio de Publicaciones, 2009), 540; María del Campo Pozo Fernández, «Aportación a la historia del magisterio malagueño: la depuración franquista» en *La recuperación de la memoria histórico-educativa andaluza*, 120.

Cruz Artiaga en Jaén; María Carbajo Prat y M.ª Victoria Montiel Vargas en Málaga; y Josefa Amor Rico y Herminia del Pino Martín en Sevilla.[16]

Con quien sí muestra especial virulencia el aparato represor franquista es con el profesorado masculino de las Escuelas Normales andaluzas. De 108 profesores, 37, el 34,26 %, son castigados, y si nos referimos a la totalidad de sancionados y sancionadas suponen el 86,05%. Sorprende lo elevado de estas cifras al compararlas con los valores nacionales, donde la proporción de varones sancionados baja al 29,87 % —cfr. tabla 1—, y la disparidad es aún mayor si nos referimos a sus colegas en las Escuelas Normales valencianas, con un porcentaje de varones sancionados de once puntos menos (23,33).[17]

Esa contundencia sancionadora se percibe también al establecer comparaciones con otro ámbitos docentes: el porcentaje de compañeros de instituto de segunda enseñanza sancionados es de catorce puntos menos (21,47%) en Andalucía y de siete (28,59%) si hablamos a nivel nacional.[18] Así mismo, son menores los porcentajes de maestros sancionados en las escuelas públicas de Almería (27,50%), Granada (27,77%), Málaga (26,85%), Córdoba (26,18%) y Sevilla (20,73%), y sólo Huelva se aproxima con el 34,15% al porcentaje mencionado de profesores normalistas represaliados.[19]

Por Escuelas Normales, en Córdoba, Huelva, Jaén y Sevilla el 100 % de los sancionados son varones; les siguen Almería y Granada, que soportan, respectivamente; el 75 %, Málaga con el 71,43% y Cádiz que llega al 50%. Si nos referimos al número de sancionados por sexo, el caso de Málaga es especialmente llamativo ya que al 62,50 % de los varones, cinco, se les impone algún tipo de sanción, y eso que en esta escuela hay una amplia mayoría (68%) de mujeres —17 profesoras frente a ocho profesores—. Algo parecido sucede en Córdoba con ocho sancionados (56,25 %), mientras que en el resto

[16] Cfr. Ángela del Valle López, «Una propuesta educativa en las primeras décadas del siglo XX», en *Historia de la Institución Teresiana (1911-1936),* ed. Francisca Rosique (Madrid: Sílex Ediciones, 2014), 241-242.

[17] Cfr. Agulló Díaz y Fernández Soria, «La depuración franquista de las Escuelas Normales de Alicante, Castellón y Valencia», 205.

[18] Cfr. Sanchidrián Blanco, Grana Gil y Martín Zúñiga, «Análisis y valoración de los expedientes de depuración del profesorado de instituto de segunda enseñanza en el franquismo», 392-392, y Martín Zúñiga y Grana Gil. «La depuración del profesorado de instituto en Andalucía durante el franquismo (1937-1942)», 94.

[19] Cfr. Morente Valero, *La escuela y el estado nuevo*, 360; Sánchez Cañadas, *Memoria y dignidad*, 162; Morente Díaz, *La depuración de la enseñanza pública cordobesa*, 257; Reyes Santana y de Paz Sánchez, *La represión del magisterio republicano*, 540; y Pozo Fernández, «Aportación a la historia del magisterio malagueño», 120.

de Escuelas se oscila entre el 40 y 20%, sorprendiendo Cádiz con sólo un profesor sancionado (9,09%) —cfr. tabla 1—.

En definitiva, para el franquismo el profesorado masculino de las Escuelas Normales de Andalucía, al contrario que sus compañeras, sí se considera un foco pernicioso del que hay que «extirpar de raíz —según la Orden mencionada de 8 de noviembre de 1936— esas falsas doctrinas que con sus apóstoles han sido los principales factores de la trágica situación a que fue llevada nuestra patria». En cierto modo, esa represión es comprensible pues, como veremos en su momento, algunos de ellos participan activamente en la política republicana —alcaldes, concejales, diputados y hasta directores generales de enseñanza— y para los golpistas eso implica «la separación inexorable de sus funciones magistrales» de acuerdo con la Orden de 7 de diciembre de 1936.

Pero el profesorado que despierta mayor recelo a los golpistas por su implicación política es el universitario[20]. Se le estigmatiza con el calificativo de «intelectual», que se convierte incluso en un cargo punible. No es casualidad que en plena guerra se editen libros como el de Enrique Suñer Ordóñez, *Los intelectuales y la tragedia española* (Burgos, 1937), o el de Constancio Eguía Ruiz, *Los causantes de la tragedia hispana. Un gran crimen de los intelectuales españoles* (Buenos Aires, 1938).[21]

---

[20] Para mayor profundidad sobre la depuración en la universidad, cfr. Marc Baldó Lacomba, «Represión franquista del profesorado universitario», *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, 14 (2011): 31-51. Jaume Claret Miranda, *El atroz desmoche. La destrucción de la universidad española por el franquismo* (Barcelona, Crítica, 2006); Jaume Claret Miranda, «Cuando las cátedras eran trincheras. La depuración política e ideológica de la Universidad española durante el primer franquismo», *Hispano Nova*, 6 (2006); J. J. Carreras Ares y M. A. Ruiz Carnicer, (eds.). *La Universidad española bajo el régimen de Franco (1939-1975)* (Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 1991); G. González Roldán, *El nacimiento de la universidad franquista: la depuración republicana y franquista de los catedráticos de Universidad* (Tesis doctoral, Madrid, Facultad de Geografía e Historia de la UNED, 2001, 2 vols); J. A. García Fraile e I. Masera Virosta, «Algunas reflexiones en torno al proceso de depuración del profesorado universitario tras la guerra civil» en *La Universidad en el siglo XX. (España e Iberoamérica)* (Actas del X Coloquio de Historia de la Educación, Murcia: Universidad, 1998), 515-522; Luis Enrique Otero Carvajal (dir.), *La destrucción de la ciencia en España. Depuración universitaria en el franquismo* (Madrid: Editorial Complutense, 2006); F. Pérez Pena, *Exilio y depuración política en la Facultad de Medicina de San Carlos*, (Madrid: Visión Net, 2005); J. L. Rubio Mayoral, «El profesorado de la Universidad de Sevilla. Aproximación al proceso de depuración política (1936-1939)», en *Universidad y poder: problemas históricos*, ed. M.ª Nieves Gómez García (Sevilla: GIHUS, 1993, 57-114); J. L. Rubio Mayoral, «La depuración de la cultura popular. La Universidad y el Ateneo de Sevilla en la censura de libros durante la guerra civil», en *Educación Popular* (Actas del VIII Coloquio Nacional de Historia de la Educación. Tenerife: Universidad de la Laguna, T. III, 1998), 251-266; y P. Zambrana Moral, *Depuración política universitaria en el primer franquismo: algunos catedráticos de derecho* (Málaga: Universidad de Málaga, 2001).

[21] Cfr. Claret Miranda, *El atroz desmoche*, 23 y ss.

Esta especie de insidia provoca una mayor contundencia en los mecanismos de la purga universitaria. En ese sentido, en lugar de prorrogar el funcionamiento de las *Comisiones A*, tal como sucede con las restantes, a partir de 18 marzo de 1939 se encomienda su función a cuatro jueces instructores de turno —uno por cada universidad con mayor influencia republicana (Barcelona, Madrid y Valencia) y otro para el resto de centros—, por lo que al supuesto carácter administrativo y profesional del proceso de depuración se le añade el judicial. Estos jueces instructores son especialmente severos con las universidades mencionadas: por ejemplo, en la de Valencia es sancionado el 42% del profesorado[22] y en la de Barcelona 135 profesores de todas las categorías son separados, lo que representaba más del 50% de la plantilla.[23]

Pero no les basta con judicializar la «purificación», pues aquellos catedráticos que han desempeñado altos cargos en los gobiernos republicanos son sancionados de oficio, sin esperar a las resoluciones de la Comisión o las sentencias de los jueces instructores, como sucede con Juan Negrín López, Fernando de los Ríos Urruti, José Giral Pereira, Luis Jiménez de Asúa y Gustavo Pittaluga Fattorini. Esa misma excepcionalidad se repite al finalizar la guerra, pues entre febrero y agosto de 1939 la Presidencia del gobierno publica varios decretos en los que se separa definitivamente de sus puestos a más de cuarenta catedráticos,[24] entre los que destacamos a Pablo Azcárate Flórez, Felipe Sánchez Román, José Castillejo Duarte, Wenceslao Roces Suárez, Julián Besteiro Fernández, Domingo Barnés Salinas, Blas Cabrera Felipe, Honorato de Castro Bonel, José Sánchez Covisa, Américo Castro Quesada, Claudio Sánchez Albornoz, Niceto Alcalá-Zamora Castillo, Luis de Zulueta Escolano, Pedro Salinas Serrano, Blas Ramos Sobrino y un largo etcétera. La sanción no exige ninguna formalidad jurídica y se justificaba por los «antecedentes completamente desfavorables y en abierta oposición con el espíritu de la nueva España» de los purgados.[25]

---

[22] Cfr. Claret Miranda, «Cuando las cátedras eran trincheras», 10.

[23] Datos extraídos del estudio de Baldó Lacomba, «Represión franquista del profesorado universitario», 33 y 34.

[24] El ministro Sainz Rodríguez cifra en 1.101 los profesores universitarios depurados hasta 1939. Sólo respecto de los catedráticos universitarios hay constancia de más de 160 sanciones (1/3 del total). Cfr. Claret Miranda, «Cuando las cátedras eran trincheras», 10 y 12.

[25] Cfr. Ibid, 16 y 17.

En síntesis, la maquinaria depuradora es más radical con el profesorado universitario. No le basta la acción administrativa de las *Comisiones* y recurre directamente a la vía judicial o a la sanción por decreto. Ello se justifica porque dicha institución es el foco de intelectuales que han aportado, en gran medida, los fundamentos ideológicos de la república y se han involucrado directamente en el gobierno de la misma.

Conviene recordar, no obstante, que un grupo numeroso de profesores universitarios —como ocurre en los otros cuerpos docentes— se adhiere al levantamiento y participa en los diferentes niveles de la naciente administración franquista y en la represión de sus propios compañeros de claustro. Un ejemplo de «colaboracionismo» lo tenemos, sin salirnos del entorno andaluz, en la universidad hispalense,[26] donde el

> profesorado coopera igualmente a este movimiento salvador prestando servicios en la siguiente forma: los de Medicina en Hospitales de sangre; los de Ciencias físico-químicas, en servicios químicos de guerra, observatorios astronómicos o de meteorología, laboratorios de mecánica, balística etcétera; los de Derecho, en la administración de justicia, así como asesores jurídicos […].[27]

Ello no significa que en la universidad de Sevilla no se apliquen sanciones; basta con leer el informe del rectorado de 28 de septiembre de 1936 donde aparecen ocho profesores suspendidos de empleo y sueldo[28], a los que hay que sumar los «trasladados, los exiliados, los no renovados, los excedentes, los jubilados…» y a un fusilado, el auxiliar y diputado del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Rafael Calvo Cuadrado.[29] Pero esto es una minucia comparado con lo que sucede, en palabras de Jaume Claret, en «la universidad violentada» de Granada, donde en los primeros días del golpe militar son asesinados el rector Salvador Vila Hernández,[30]

---

[26] Para mayor conocimiento sobre la depuración en la universidad sevillana, consúltese la obra citada de Rubio Mayoral,«El profesorado de la Universidad de Sevilla».

[27] Cfr. A.H.US, Leg. 1992. «Depuración del personal docente, administrativo y subalterno de la universidad de Sevilla». Citado también por Claret Miranda, *El atroz desmoche*, 230.

[28] Cfr. A.H.US, Leg. 1992. «Relación del personal docente dependiente de la universidad de Sevilla, propuesto a la comisión de Cultura y Enseñanza para que sean sancionados».

[29] Cfr. Claret Miranda, *El atroz desmoche*, 215, y Rubio Mayoral,«El profesorado de la Universidad de Sevilla», 59.

[30] Para una aproximación a la biografía del considerado discípulo predilecto de Unamuno, cfr. Mercedes del Amo, *Salvador Vila. El Rector fusilado en Viznar* (Granada: Universidad de Granada, 2005).

los catedráticos Joaquín García Labella, Rafael García Duarte Salcedo, Jesús Yoldi Bereau, el vicerrector José Polanco Romero y el auxiliar de anatomía y técnica anatómica y concejal de Izquierda Republicana, José Megías Manzano.[31] Tampoco escapa de esta barbarie luctuosa el profesorado normalista, pero de ello hablamos en el siguiente apartado.

Lo que si quisiéramos aclarar es que el profesorado más penado por la depuración en las Escuelas Normales es el de la categoría docente superior, que en este caso es la de *Numerario* —funcionario—.[32] Goza de mayor prestigio social y es sobre la que recae gran parte de la carga docente y puestos directivos. En el caso andaluz, esta categoría soporta el 53,49% del total de las sanciones, siendo varones el 78,26%, y las Escuelas más perjudicadas las de Almería, Córdoba y Granada. No obstante, sorprende la saña contra los *Auxiliares,* pues casi un tercio (29,54%) sufre algún tipo de sanción, lo que probablemente se justifica por el hecho de que la finalidad de la depuración, como decíamos al principio, no es sólo punitiva sino que, además, presenta un carácter preventivo, es decir, impedir que se introduzcan en los establecimientos educativos corrientes ideológicas perniciosas para el régimen. Uno de los medios más eficaces para evitar dicha propagación es el de ejercer mayor control y dureza con los docentes noveles, los *Auxiliares*, que en su mayoría se ha incorporado a la actividad docente durante la República y, por tanto, se teme que estén más influenciados por los planteamientos educativos de aquélla.[33] Por contra, el profesorado *Especial* (Dibujo, Francés, Música y Religión) apenas es represaliado.

En los institutos de enseñanza media sucede algo parecido, es decir, las categorías pertenecientes al funcionariado son las que sufren mayor atosigamiento. En Andalucía, entre catedráticos (34,93%) y encargados de curso (48,19%) sobrepasan el 83% de las sanciones, en tanto que en el marco nacional el mayor porcentaje corresponde a los catedráticos (42,32%) seguidos de los encargados de curso (38,27%).[34] Por último, resulta llamativo

[31] Cfr. Claret Miranda, «Cuando las cátedras eran trincheras», 10. Con respecto a José Megías, cfr. Baldó Lacomba, «Represión franquista del profesorado universitario», 44.

[32] El origen de las tres categorías —numerario, especial y auxiliar— lo encontramos en el art. 36 del R. D. de 30 de agosto de 1914 (Plan «Bergamín»).

[33] Los datos ofrecidos en este párrafo son de elaboración propia a partir de BOE., los expedientes personales y demás documentación localizada en diversos archivos.

[34] Cfr. Martín Zúñiga y Grana Gil (2011). «La depuración del profesorado de instituto en Andalucía durante el franquismo (1937-1942)», 99; y Sanchidrián Blanco, Grana Gil y Martín Zúñiga, «Análisis y

que esa tendencia no sea muy distinta a lo sucedido en las universidades, incluso respecto con aquellas que son más represaliadas, pues en la de Madrid los catedráticos sancionados son el 44,40% y en la de Barcelona al 38,3%.[35]

Con esta aproximación a la incidencia de las sanciones por categorías docentes damos por concluida esta parte dedicada al análisis cuantitativo dedicado a la repercusión de la depuración franquista en el profesorado de las Escuelas Normales. Hemos tenido ocasión de comprobar que, en términos generales, el nivel de sanciones es similar al nacional, aunque aún faltan los estudios del resto de las comunidades autónomas, salvo la valenciana, para tener una visión más precisa del problema. Por sexos, las profesoras andaluzas son poco sancionadas con respecto a sus compañeras en general y con relación a otros cuerpos docentes, en tanto que en el caso de los profesores sucede todo lo contrario, cuestiones que comprenderemos mejor a continuación.

REPERCUSIÓN DE LOS CARGOS Y SANCIONES EN EL PROFESORADO

En principio, y de modo preventivo, la Junta de Defensa Nacional *suspende de empleo y sueldo* a todo aquel profesorado que considera sospechoso —O. de 28 de agosto de 1936—, pero conforme se va consolidando el «aparato depurador» aparecen nuevas sanciones—cfr. tabla 2—.

No pretendemos reducir nuestra exploración sobre las sanciones al mero dato numérico, sino que queremos poner nombres y apellidos a las profesoras y los profesores normalistas afectados, e incluso aportar algunos datos biográficos sobre sus implicaciones en la vida política republicana, relevancia en la difusión del conocimiento pedagógico o cualquier otro asunto de interés. En definitiva, se trata de rescatar del olvido a estas personas pues, como decíamos al principio, uno de nuestros propósitos es el de recuperar la memoria histórica en relación con la represión franquista del profesorado.

---

valoración de los expedientes de depuración del profesorado de instituto de segunda enseñanza en el franquismo», 390.

[35] Cfr. Baldó Lacomba, «Represión franquista del profesorado universitario», 33 y 34.

TABLA 2. Distribución del profesorado por el tipo de sanciones

Sanciones	Profesores	%	Profesoras	%	Total	%
Inhabilitación para el desempeño de cargos directivos (2 a 5 años)	2	75	1	25	3	9.10
Inhabilitación para la Enseñanza (temporal o total)	2	100	0	0	2	2,27
Inhabilitación para la Enseñanza y desempeño de cargos directivos	1	100	0	0	1	2,27
Separación del cuerpo con baja en el escalafón	17	94.74	1	5.26	19	43.18
Suspensión de empleo y sueldo (1 mes a 3 años)	6	85.71	1	14.29	7	15,90
Suspensión de empleo y sueldo e Inhabilitación para el desempeño de cargos directivos.	2	100	0	0	2	4,54
Suspensión de empleo y sueldo, Traslado fuera de la provincia, Prohibición de solicitar vacantes e Inhabilitación para el desempeño de cargos directivos	4	80	1	20	5	11,63
Traslado fuera de la Provincia	1	50	1	50	2	4,54
Traslado fuera de la Provincia, Prohibición de solicitar vacantes e Inhabilitación para el desempeño de cargos directivos	2	66.66	1	33.33	3	6,82
Total general	**37**	**86.36**	**6**	**13.64**	**43**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir del B.O.E. y documentación de los archivos mencionados.

La más dura de todas las sanciones es la *inhabilitación para la enseñanza (temporal o total)* —cfr. tabla 2—, dado que supone la prohibición absoluta del ejercicio legal de la docencia. Se aplica al profesorado con especial significación en la política republicana o por ser familia de algún político relevante, como sucede con el profesor de la Escuela Normal de Córdoba Leopoldo Fernández Castillejo, hijo del alcalde republicano de dicha ciudad José Fernández Jiménez. Otro inhabilitado permanente es Eloy Vaquero Cantillo, una de las figuras más notables desde el punto de vista político en la Córdoba republicana —Alcalde en la primavera de 1931, Diputado y

Ministro de Gobernación y de Trabajo— que se exilia a Gibraltar en primera instancia y nunca vuelve a España.[36] Finalmente, Guillermo Álvarez García, de la Normal sevillana, es *inhabilitado para la enseñanza* durante un año.[37]

La *separación definitiva del cuerpo y baja en el escalafón* es la sanción que se impone con más frecuencia. En concreto, en las Normales andaluzas la sufren 17 profesores y una profesora (41,86%) —cfr. tabla 2— que son considerados políticamente peligrosos o que no se han presentado al requerimiento de la correspondiente Comisión de depuración.[38] Dentro de este grupo recordamos a:

- Vicente Pertusa Périz, amigo de Antonio Gil Muñiz, con quien publica *La Pedagogía Moderna*,[39] uno de los manuales más usados en las Escuelas Normales de aquella época y considerado una excepción dentro de la mediocridad existente en esos momentos, donde la mayoría de los textos eran transcripciones literales de autores extranjeros.[40]

  Fue condenado, pese a ser sacerdote y amigo de Pedro Poveda,[41] fundador de las «Teresianas», por dirigir la Escuela Normal de Málaga desde el golpe de estado hasta la toma de la ciudad por los franquistas a principios de febrero de 1937. En principio es *suspendido de empleo y sueldo* durante seis meses por Orden de 10 de junio de 1937, pero al no presentarse en su puesto por estar encarcelado se le aplica el art 171 de la Ley Moyano de 1857 y se le *separa definitivamente* en la Orden de 10 de enero de 1940. Al parecer fallece en la cárcel.[42]

---

[36] Cfr. A.H.US, Leg. 3319, carp. 1 y Morente Díaz, *La depuración de la enseñanza pública cordobesa*, 678 y ss.

[37] Cfr. A.H.US., Leg. 3334.

[38] En este caso, simplemente se les aplica el art. 171 de la todavía vigente Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857— Ley Moyano—, donde se expone que «Los Profesores que no se presenten a servir sus cargos en el término que prescriban los reglamentos, o permanezcan ausentes del punto de su residencia sin la debida autorización, se entenderá que renuncian sus destinos».

39 Esta obra se publica inicialmente en la imprenta de la Escuela Profesional Salesiana de Arte de Málaga en 1920 y consta de tres volúmenes: *Tratado de la Educación*, *Tratado de la Enseñanza* e *Historia de la Educación*.

[40] Cfr. Antonio Viñao Frago, «La Historia de la Educación en el siglo XX. Una mirada desde España», *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7 (15), (2002): 230

[41] Cfr. Flavia Paz Velázquez, *Cuadernos biográficos. Pedro Poveda*, (Madrid: Narcea, 2002), 22

[42] Cfr. María Josefa Rivera Sánchez, *Las escuelas normales de Málaga (1846-1992)*, (Málaga: Delegación provincial de Málaga de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, 1995), 151; Morente Díaz, *La depuración de la enseñanza pública cordobesa*, 693; Grana Gil y Martín Zúñiga, «La depuración franquista del profesorado normalista malagueño», 10.

- Antonio Martínez Virel (1890-1985), pintor nacido en Badajoz, que desarrolla su actividad pictórica básicamente en la ciudad de Málaga alternándola con la docencia en la Escuela Normal, donde obtiene la plaza de profesor especial de dibujo en 1917. Retratista de la burguesía malagueña y autor de escenografías en los teatros Cervantes y Vital Aza. En 1929 participa en la Exposición Iberoamericana de Sevilla, con un retrato de la hija del novelista Salvador González Anaya, y colabora en la proyectada en 1931 por la Real Academia de San Telmo, junto a los artistas Moreno Carbonero, José Nogales, Fernando Labrada, Blanco Colis y López Mezquita. Entre sus cuadros más famosos destacan *En la fragua, Solera, Cobre y fruta*, *Florero con calas*…

  Activista de izquierdas, firma junto a García Lorca, Alberti y otros artistas e intelectuales un manifiesto de adhesión al Frente Popular, publicado en *El Mundo Obrero* el 15 de febrero de 1936. Este activismo le supone, en principio, la *suspensión de empleo y sueldo* por la O. de 10 de junio de 1937, hasta que la *Comisión de la Cultura y la Enseñanza* le *separa de su cargo* y es encarcelado. Murió el 19 de julio de 1985 a la edad de 95 años.[43]

- Antonio Quintana Serrano, profesor especial de dibujo y francés en la Escuela Normal de Málaga desde 1912. Candidato del PSOE por Málaga capital en las elecciones generales de 1933, sin resultar elegido, es *separado de su cargo* con baja en el escalafón y encarcelado al ser tomada la ciudad por los golpistas.[44]

- Antonio Gil Muñiz nacido en Ceuta el 31 de marzo de 1892, aunque pronto se traslada a Málaga. Estudia en la *Escuela Superior de Magisterio*, sección ciencias, donde recibe la influencia del mundo cultural de la Institución Libre de Enseñanza (ILE). Pensionado por la *Junta de Ampliación de Estudios* viaja a Francia, Bélgica y Suiza para ampliar sus conocimientos de Psicología y Pedagogía.

  Católico, no defiende el laicismo, pero es contrario a la confesionalidad en la educación, y pertenece al moderado Partido Republicano

[43] Cfr. J. M. Ocaña, «Tiempo pasado: Pintor Martínez Virel» *El Sur digital* (24/01/2007); H. Jiménez Gómez, *Alberti y García Lorca: La difícil compañía* (Sevilla: Ed. Renacimiento, 2009), 242; Grana Gil y Martín Zúñiga, «La depuración franquista del profesorado normalista malagueño», 10-11.

[44] Cfr. Rivera Sánchez, *Las escuelas normales de Málaga (1846-1992)*, 151.

Autónomo de Córdoba. Destaca por su labor como Director de la Escuela Normal del Magisterio Primario de Córdoba, donde pone en marcha el «plan profesional» del magisterio de 1931, prestando especial interés a la enseñanza de párvulos. Dirige la *Revista de Escuelas Normales* y a nivel político ostenta la Dirección General de Primera Enseñanza en 1935.

Ocupa un lugar destacado en nuestra historia de la educación contemporánea como estudioso y divulgador de la ciencia pedagógica. Publica diversos manuales usados como libros de texto en las Escuelas Normales hasta bien entrados los años sesenta. En concreto, nos referimos, entre otros, a su obra *Estudios pedagógicos modernos* —tres tomos—, publicada en Málaga por la Librería Denis hasta 1965, que es una reelaboración de la obra ya citada que escribe con el desaparecido Pertusa.

El golpe militar le sorprende de vacaciones en Málaga, lo que le obliga a presentarse en la Escuela Normal de dicha ciudad. Por ese motivo es depurado dos veces: en la primera, por el rectorado de Granada, de donde depende la Escuela malagueña, es *suspendido de empleo y sueldo* durante seis meses por la O. de 10 de junio de 1937; y en la segunda, por el rectorado de Sevilla, al que está adscrita la Normal cordobesa, se le acusa de relacionarse con la ILE y de masón.[45] Finalmente, es sancionado con *separación definitiva* por O. de 4 de diciembre de 1939 y encarcelado en el penal del Puerto de Santa María. Con posterioridad es desterrado a Ansó (Pirineo oscense) de donde vuelve en 1942 para instalarse en Málaga. Su expediente es revisado en 1946 y se le rebaja la sanción a *traslado forzoso* a la Escuela Normal de Málaga *e inhabilitación para cargos directivos y de confianza*, pese a lo cual, una vez habilitado, llega a ser director de la misma desde 1957 hasta su jubilación en 1962. Fallece el 13 de marzo de 1965.[46]

[45] Cfr. A.H.US, leg. 3155, carpeta 1.

[46] Para más información sobre este autor, cfr. Grana Gil y Martín Zúñiga, «La depuración franquista del profesorado normalista malagueño», 11-12; Ana Estrella Hernández Munilla, *Aproximación a la vida y el pensamiento pedagógico de Gil Muñiz* (Málaga: Universidad de Málaga 1996); Juan Holgado Barroso, «Antonio Gil Muñiz», en *Estudios de historia de la educación andaluza: textos y documentos, (siglos XVIII, XIX y XX)*», coord. María Isabel Corts Giner y María Consolación Calderón España (Sevilla: Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 2008), 239-243, y Morente Díaz, *La depuración de la enseñanza pública cordobesa*, 696.

- Otro profesor separado de la Escuela cordobesa es Francisco Castro Zafra, fundador del *Ateneo de Córdoba* en enero de 1931 y militante del partido Republicano Radical Socialista. Es detenido al principio de la guerra y a finales de 1942 se revisa su expediente y se le vuelve a ratificar la sanción, hasta que en 1952 se le readmite en el servicio con *traslado forzoso* a Jaén durante tres años e *inhabilitación para cargos directivos y de confianza*.[47]

- Ramón Carreras Pons nace en la Junquera (Gerona) en 1893 milita en el partido Republicano Autónomo de Córdoba. Tras las elecciones de abril de 1931, es elegido presidente de la diputación de cordobesa y diputado a cortes en las de junio. En octubre de 1934 Lerroux le designa Comisario General de Cataluña, hasta enero de 1935, fecha en que dimite y pasa a ser sucesivamente Gobernador Civil de Sevilla y Zaragoza. A partir de las elecciones de febrero del 36 se orienta hacia Unión Republicana. La guerra los sorprende a él y a su esposa Julia Rodríguez, también profesora de la Escuela Normal de Córdoba, de vacaciones en La Junquera, y al no poder regresar se incorporan a la Escuela Normal de Albacete. En 1939 su esposa vuelve a Córdoba y es confirmada en su cargo, mientras él huye hacia la frontera siendo apresado y encarcelado hasta 1941, sin bien en 1937 se le s*epara* definitivamente. Jamás vuelve a ejercer en la enseñanza pública a pesar de solicitar la revisión de su expediente en 1955 y 1962.[48]

- De la Normal sevillana son separados definitivamente dos parejas de hermanos: por un lado, Ramón y Andrés González-Sicilia y de la Corte, donde destaca el primero por ser elegido diputado y Director General de Primera Enseñanza, que sería considerado «izquierdista, masón y revolucionario»; y por otro, José y Manuel León Trejo «de reconocida actuación izquierdista», sobre todo José como concejal del ayuntamiento de la Sevilla y miembro del Partido de Unión Republicana. Ambos fueron detenidos y fusilados al iniciarse la guerra.[49]

---

[47] Morente Díaz, *La depuración de la enseñanza pública cordobesa*, 679.

[48] Morente Díaz, *La depuración de la enseñanza pública cordobesa*, 691.

[49] Cfr. A.H.US, Leg. 1992. Puede completarse la información en Alejandro Ávila Fernández y Juan Holgado Barroso, «La formación inicial y permanente del magisterio primario en Andalucía durante los siglos XIX y XX» en *Estudios de historia de la educación andaluza*, 148 y ss.

- Agustín Escribano Escribano, director de la Escuela Normal de Granada durante la República, es fusilado el 11 de septiembre de 1936 y un mes más tarde —O. de 26 de octubre de 1936— llega, ironías de la vida, la comunicación de su destitución como director de la citada Escuela.[50]

- También se *separa* en esa Escuela a Cándido López Uceda —O. de 19 de mayo de 1937—. Numerario de metodología de las Ciencias Naturales, es encarcelado e indultado con ocasión de la festividad del Corpus Christi en 1937. No obstante, sus ideas izquierdistas le hacen inadecuado «para seguir desempeñando la función docentes que hasta ahora tenía»; Daniel Ferbal Campo —O. de 20 de mayo de 1937—, profesor Especial de Francés; Luisa Estévez Fernández —O. de 12 de junio de 1937—, Auxiliar de Labores, y Raimundo Torres Blesa —O. de 19 de junio de 1937—, catedrático encargado de Organización Escolar.[51]

- Andrés López Gálvez de la Normal gaditana y Antonio Pasagali Lobo de la de Jaén. Diputado, este último, en 1936, forma parte de distintas comisiones del gobierno, es *separado* al no presentarse y fallece exiliado en Méjico.[52]

- Por último, Enrique Esbrí Fernández (1895–1936) que nace en Madrid y en 1917 toma posesión de la plaza de numerario de Gramática y Literatura en la Escuela Normal de Jaén. Comprometido con la educación popular, participa en las clases de alfabetización y funda la primera biblioteca municipal que es desmantelada tras la guerra. En 1929 se afilia al PSOE y a la UGT y desarrolla una intensa labor difundiendo el ideario del socialismo, como nos muestra en *La lucha de clases*, su obra más emblemática. En enero de 1931 es nombrado director de la Escuela, cargo al que renuncia por ser elegido ese mismo año diputado por el PSOE, y en 1936 se traslada a la Escuela Normal de Murcia. En los primeros días de la guerra, estando presidiendo el 4.º Tribunal de oposiciones de Magisterio que se celebran en León, es detenido,

[50] Cfr. A.H.UGR. Leg. 1329 y Miguel A. López, *La Escuela Normal de Granada (1846-1970*) (Granada: Universidad de Granada, 1979), 191.

[51] Cfr. A.H.UGR. Leg. 1329 y López, *La Escuela Normal de Granada (1846-1970*), 191.

[52] Cfr. Isabel Sancho Rodríguez, *La Escuela Normal de Jaén (1843-1940)* (Jaén: Servicio de Publicaciones del Ayuntamiento de Jaén, 1999), 662-663, vol. II.

ejecutado y enterrado en la cuneta de algún camino en torno al 26 de julio de 1936.[53]

La segunda sanción más impuesta (32%) es la *suspensión de empleo y sueldo* de un mes a tres años. Está pensada para dar un escarmiento, amedrentar o asegurar el total sometimiento del personal docente ante la amenaza de poder perder el empleo temporalmente. Este castigo lo sufren, entre otros, Francisco González Ponce, Juan Martínez Jiménez, Horacio Oliva Flores y Nicolás Robles Gómez de la Escuela Normal de Huelva, junto con José Fernández Jiménez y Sancho Martínez Espinar de la Normal cordobesa. Además, es frecuente que la *suspensión* vaya acompañada de otras sanciones como el *traslado forzoso* o la *inhabilitación para el desempeño de cargos* —cfr. tabla 2—.

El *traslado forzoso*, dentro o fuera de la provincia, y con *prohibición de solicitar vacantes* (22,20%) significa una verdadera pena de destierro. Con esta sanción se pretende alejar al profesorado de su área de influencia política. En esta situación se encuentra la profesora de Metodología de las Matemáticas de la Escuela Normal malagueña Encarnación Sánchez Picazo, que es *trasladada fuera de la provincia* por su militancia en el partido comunista y participar activamente como miliciana en patrullas mixtas y comités durante la guerra.[54] También sufre dicha sanción Luisa Pueo Costa, numeraria de historia de la Escuela Normal granadina y secretaria de la *Residencia de Señoritas Normalistas,* que es trasladada a la de Palencia desde junio de 1937 a diciembre de 1939, siendo su «delito» el de ser la esposa de Agustín Escribano Escribano, profesor fusilado del que hemos hablado anteriormente.[55]

La *inhabilitación para el desempeño de cargos directivos* se aplica muchas veces junto con el *traslado fuera de la provincia* y la sanción de *suspensión de empleo y sueldo* durante un periodo determinado de tiempo. Recae sobre el profesorado sospechoso de «pasividad y tibieza en la Adhesión al Glorioso Movimiento Nacional». Se le aparta, efectivamente, de los puestos de decisión y poder por no demostrar fehacientemente su adhesión al nuevo régimen, aunque entendiendo que puede ser útil para la enseñanza siempre que se le mantenga vigilado y controlado de cerca por personas afectas al

[53] Cfr. Sancho Rodríguez, *La Escuela Normal de Jaén (1843-1940)*, 669-670.

[54] Cfr. Antonio Nadal, «Experiencia psíquica sobre las mujeres marxistas malagueñas. Málaga 1939», *Baetica, Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 10 (1987): 369.

[55] Cfr. A.H.UGR. Leg. 1329, y López, *La Escuela Normal de Granada (1846-1970*), 191.

mismo. Padece esta sanción, por ejemplo, la profesora de la Escuela normal de Málaga M.ª Victoria Montiel que, como directora de la mencionada escuela, se lamenta en la sesión del claustro de 13 de agosto de 1936 de «los dolorosos sucesos que vienen desarrollándose desde el día 18 de julio último con motivo de la subversión, estimando que en estos momentos más que nunca debe prestarse una leal adhesión al régimen y al gobierno legalmente constituido».[56] Probablemente esta adhesión al gobierno republicano le cuesta la *inhabilitación para el desempeño de cargos directivos,* sin valer como atenuante el informe favorable del claustro o que hubiese sido *suspendida de empleo y sueldo* —desde agosto de 1936 a febrero de 1937— por el gobierno republicano. Tampoco sirve de mucho que en la sesión de 10 de febrero de 1937 el claustro manifieste su adhesión al régimen franquista:

> Tanto la Srta. Montiel, como la mayoría de los concurrentes a la reunión, se expresaron en elevados tonos patrióticos, haciendo destacar sus elogios al glorioso Ejército Nacional, por haber logrado la liberación de Málaga, después de siete meses de cautiverio indescriptible desarrollado por las hordas marxistas.[57]

En definitiva, es sancionada por ambos bandos pero pronto es rehabilitada.

Por último, en lo que se refiere a la distribución de las sanciones por sexo, en los varones hemos visto que predomina la *separación definitiva y baja en el escalafón* y la *suspensión de empleo y sueldo,* pues se considera un riesgo que algunos de ellos continúen con su labor docente, mientras que en el caso de las pocas profesoras sancionadas se dan tres casos de *traslado forzoso fuera de la provincia* al imaginar, suponemos, que la militancia de izquierdas o ser la esposa de un profesor fusilado puede ocasionar una mala influencia en el entorno más inmediato.

Se diferencian de las profesoras de Instituto en que proporcionalmente éstas presentan datos similares a sus compañeros en lo que se refiere a la *separación* y se las sanciona más con la *inhabilitación para cargos directivos y de confianza*, lo que evidencia el deseo franquista de reducir la presencia de

[56] Cfr. Libro de Actas, *Claustro de la Escuela Normal de Málaga (1935-1945)* en «Sesión de 13 de agosto de 1936», A.H.UMA.

[57] Cfr. Libro de Actas, *Claustro de la Escuela Normal de Málaga* (1935-1945) en sesión de 10 de febrero de 1937.

las profesoras en los puestos de dirección,[58] aunque el caso de las profesoras normalistas es distinto, ya que con el nuevo régimen se vuelven a separar las Escuelas Normales en femeninas y masculinas y, por lo tanto, hacen falta mujeres para dirigir dichas instituciones, lo que exige un mayor control en su elección.

EPÍLOGO

El estudio que acabamos de concluir aporta una visión bastante completa sobre la repercusión de la depuración franquista en el profesorado de las Escuelas Normales de Magisterio andaluzas, tanto en lo que se refiere a resultados globales, diferencias por sexos, categorías docentes, repercusión en cada una de esas Escuelas y afectación en las circunstancias personales y profesionales de dicho profesorado.

Es oportuno recordar que esta investigación cubre un hueco importante en el estudio de la depuración franquista del profesorado en la Comunidad Autónoma de Andalucía. De momento se han publicado varios trabajos, los cuales citamos en este artículo, sobre las secuelas de la acción represiva en el magisterio primario de la mayoría de las provincias, los institutos de enseñanza secundaria y las dos universidades —Granada y Sevilla— existentes en esos momentos. Pero sobre el caso de las Escuelas Normales solo existen estudios parciales sobre Córdoba, Jaén, Málaga, Sevilla y uno general en el que se aporta una primera aproximación que se completa ampliamente en la presente monografía.

Gran parte de nuestro trabajo ha consistido en comparar los datos obtenidos con los publicados sobre la represión docente en otros niveles del sistema educativo, lo que nos ha permitido establecer una serie de diferencias y similitudes que aportan, como luego comentaremos, una mejor comprensión del problema, sin perder de vista que nuestra investigación cubre una porción importante del mapa aún incompleto de la purga franquista del profesorado normalista, pues Andalucía cuenta en estos momentos con

[58] Cfr. Sanchidrián Blanco, Grana Gil y Martín Zúñiga, «Análisis y valoración de los expedientes de depuración del profesorado de instituto de segunda enseñanza en el franquismo», 389, e Isabel Grana Gil, «La depuración de las profesoras de instituto en España durante el franquismo. Análisis de expedientes» en *Mujeres y educación. Saberes, prácticas y discursos en la historia*, dirs. C. Flecha, M. Núñez y M.ª J. Rebollo (Sevilla: Miño y Dávila, 2005), 473 y ss.

una nómina de 208 profesoras y profesores, lo que supone el 21% del total (994) nacional.

Inicialmente, nos encontramos con la sorpresa de que los expedientes de depuración del profesorado normalista no se encuentran depositados en el Archivo General de la Administración, lo que nos ha obligado a la búsqueda e interpretación de otras fuentes que suplan dicha insuficiencia. Tampoco hemos localizado la documentación generada por las *Comisiones C de depuración,* aunque, como expresamos al inicio de este trabajo, la mayor parte del profesorado estudiado es expedientado antes de que se constituyan las mencionadas *Comisiones* en noviembre de 1936, por lo que la carencia mencionada no afecta significativamente a los resultados de nuestra indagación. De todos modos, dichas carencias han tenido una consecuencia muy positiva, la de sacar a la luz el rico patrimonio histórico-educativo que sobre esta temática existe en los fondos de los Archivos Históricos de las universidades de Granada, Málaga y Sevilla.

Ciñéndonos a las hipótesis planteadas, queda demostrado que el número de profesores sancionados en Andalucía supera con creces al de sus compañeras, y eso que la proporción de unos y otras por Escuela Normal es similar. Esto no es nada nuevo, es algo que se repite en los diversos estudios publicados hasta el momento sobre la depuración franquista del profesorado, pero lo peculiar de nuestro caso es que el porcentaje de profesores de Escuelas Normales andaluzas castigados supera al de sus compañeros a nivel nacional, así como al de otros cuerpos docentes —maestros y profesores de institutos de segunda enseñanza—, tanto a nivel andaluz como nacional; sólo quedan por debajo de los universitarios. La causa de esta mayor represión se debe, principalmente, a la implicación en la política republicana de varios de ellos como militantes de partidos de izquierdas, alcaldes, concejales, diputados, directores generales de primera enseñanza, ministros, etc.

En contraposición, las profesoras normalistas de Andalucía, exceptuando a Encarnación Sánchez Picazo que milita en el partido comunista, no representan un peligro para el régimen franquista. De hecho, son menos sancionadas que sus compañeras de segunda enseñanza, pese a que aquellas son muy superiores en número. Ideológicamente, tal como se especifica en los informes emitidos por los rectores a la *Comisión de Cultura y Enseñanza,* se las considera mayoritariamente católicas y de derechas. Algunas pertenecen a instituciones religiosas como las Teresianas, aunque ello no libra a

una de ellas de ser represaliada por los golpistas —Victoria Montiel—. En la mitad de las Escuelas andaluzas (Córdoba, Huelva, Jaén y Sevilla) no hay sancionadas y en el resto únicamente cuentan con un caso o a lo sumo dos, como sucede en Granada y Málaga. No obstante, esta dinámica no se puede generalizar al resto del territorio nacional, pues hemos tenido ocasión de comprobar que las profesoras de las Escuelas Normales valencianas son más sancionadas que sus compañeros debido a su activismo sindical.

Los datos analizados no parece que corroboren de modo generalizado la hipótesis planteada de que «la acción depuradora es más rigurosa con el profesorado normalista» por ser, básicamente, el responsable de formar a maestros y maestras, piezas fundamentales en la inculcación de los ideales del nacional-catolicismo en la población escolar. En los datos comparativos se observa que la represión de este profesorado en Andalucía no es más dura que la de otros colectivos de la enseñanza pública; por ejemplo, en la segunda enseñanza el porcentaje del total de sancionados y sancionadas es incluso mayor, tanto a nivel andaluz como nacional, y en el magisterio primario el promedio es también superior en los valores estatales y sin apenas diferencias en los datos de la Comunidad andaluza. Sí parece que se cumple la hipótesis anterior cuando nos referimos exclusivamente a los varones, pues sus promedios de sancionados son bastante superiores a los de sus compañeros de segunda enseñanza y escuelas de primaria y similar al de los de universidad, salvo si los confrontamos con las universidades de Madrid, Barcelona y Valencia, donde se separa de sus puestos a casi la mitad de los profesores.

Constatamos que «la categoría docente más castigada es la de los funcionarios de mayor rango», que en el caso de las Escuelas Normales son los *numerarios*. Sucede lo mismo en los institutos de segunda enseñanza, con los catedráticos y agregados de curso, y en las universidades con los catedráticos. La razón de esta especial saña radica en que esas categorías son la que gozan de mayor prestigio social y, por tanto, sus miembros pueden ejercer una influencia clara entre sus conciudadanos, y muy especialmente desde la política, como se manifiesta en la nómina de profesores numerarios y catedráticos de universidad vinculados, en mayor o menor medida, con los gobiernos republicanos. Sin embargo, sorprende que la categoría más baja en el escalafón normalista, los *Auxiliares,* soporte casi el 30 % de las sanciones. Parece que hay un cierto temor a que los docentes noveles, los que se han incorporado bajo el amparo de los planteamientos educativos republicanos, puedan ejercer una influencia perniciosa en las aulas.

Que «los cargos son fundamentalmente de carácter político» es otra de las suposiciones que se ha validado en numerosas investigaciones y que aquí se ratifica, pues prácticamente la totalidad de las acusaciones emitidas desde los rectorados se relacionan con simpatizar o pertenecer a partidos de izquierdas, ocupar cargos de confianza en los gobiernos republicanos, desarrollar una labor proselitista en favor del Frente Popular, etc., y sólo en contadas ocasiones las imputaciones son de carácter moral que, inclusive, se asocian a cuestiones políticas. Esta situación es similar a la sufrida por el profesorado de segunda enseñanza, aunque menos radicalizada si la contrastamos con el de universidad.

En lo que se refiere a las sanciones, en los varones imperan las que conllevan la *separación definitiva* o la *suspensión temporal de empleo y sueldo,* lo que certifica que estos profesores se consideran, por su vinculación ideológica con la República, elementos subversivos que es necesario extirpar de raíz, mientras que en las pocas profesoras sancionadas predomina la *inhabilitación para cargos directivos y de confianza* y *el traslado forzoso fuera de la provincia*, dado que se entiende que sus ideas y actuaciones no son relevantes y, por ello, no es necesario prescindir de ellas como docentes.

Quisiéramos recalcar, por otro lado, que la represión franquista no se conforma con la sanciones de carácter administrativo emanadas desde la maquinaria depuradora, sino que muchos de los profesores represaliados, a los cuales queremos homenajear desde aquí, sufren también encarcelamiento, como sucede con Vicente Pertusa Périz, que muere en prisión, Antonio Quintana Serrano, encarcelado al ser tomada Málaga por los golpistas, Antonio Gil Muñiz, preso en el penal del Puerto de Santa María, Francisco Castro Zafra, detenido al principio de la guerra, Cándido López Uceda, Ramón Carreras Pons… Finalmente, en algunos casos no basta con la cárcel y los detenidos son fusilados, como sucede con los profesores sevillanos José y Manuel León Trejo, el director de la Escuela Normal de Granada durante la República Agustín Escribano Escribano, y Enrique Esbri, numerario de la de Jaén hasta 1936 y diputado socialista, ejecutado y enterrado en la cuneta de algún camino cercano a la ciudad de León en torno, como se dijo, al 26 de julio de 1936. Pero a estos asesinatos se les pueden añadir los de otros muchos docentes, como el caso comentado de la universidad de Granada.

Deseamos concluir reiterando nuestro propósito de romper una lanza en favor de la memoria histórica, reivindicándola como un instrumento útil

para comprender y decidir nuestro futuro, sin la intención de culpabilizar a nadie, sino, simplemente, de conocer, aceptar y vislumbrar lo sucedido, pues como señala el historiador Joaquín Prats «el conocimiento de la historia es mucho más transformador y revolucionario que recrearse en los recuerdos o en las memorias de unos contra otros».[59]

Nota sobre los autores:

Francisco Martín Zúñiga**.** Sus principales líneas de investigación giran en torno a la historia de la escuela, el currículo y la educación en Andalucía, con especial interés en las políticas educativas en el siglo xx. Ha participado en diversos proyectos I+D+I. Su investigación en los últimos años se ha centrado en la depuración franquista del profesorado y en la actualidad, fruto de un nuevo proyecto, su prioridad investigadora se concentra en el papel del «Estado y la Iglesia en el control del profesorado no universitario (1857-1931)». Autor de varios libros y artículos en revistas científicas de impacto. En posesión de 2 sexenios.

Isabel Grana Gil. Actualmente sus líneas de investigación están orientadas en la historia de la educación en Andalucía, la educación de las mujeres en España y la depuración del profesorado de enseñanza secundaria (instituto y escuelas normales) durante el franquismo. Respecto a estos últimos ámbitos ha participado en diversos proyectos I+D+I. Tiene numerosas publicaciones y está en posesión de 2 sexenios.

[59] Joaquín Prats, «Memoria histórica y enseñanza de la historia», *Escuela,* 3877 (2010), 3.

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 259-277
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.13875

THE GENTILE REFORM (1923) AND ACADEMIC STRATEGIES OF THE UNIVERSITY OF MACERATA BETWEEN NATIONAL SCIENCE AND DEVELOPMENT OF THE LOCAL ECONOMY

La Reforma Gentile de 1923 y las estrategias académicas de la Universidad de Macerata entre la ciencia nacional y el desarrollo de la economía local

Luigiaurelio Pomante[*] **and Roberto Sani**[**§]

Received: 09/01/2015 • Accepted: 13/02/2015

Abstract: This paper aims to examine the peculiar and significant innovations introduced by the University of Macerata in the aftermath of the Gentile reform on the educational syllabus and, in particular, in relation to the rise of a specific line of applied research having as its object the improvement of the agricultural economy and the formation of specialists in this field. In this regard, on the basis of the need to «promote any form of involvement and financial contribution» of the local authorities, resulting from its being among the universities of B type, i.e. those only partially supported by the State, the University Macerata was engaged in a work of rethinking of its role in the local and regional level.

In 1925, for example, the University inaugurated a School of Accounting and Foreign Languages, which would have to become a real center of higher education for the new financial and accounting professions related to the development and modernization of the agricultural and manufacturing enterprises, as well as of the trade and credit activities in the region. The initiative promoted by the University Macerata two years later, in 1927, was even more articulate and ambitious with the establishment of the Graduate School in Agricultural Law and Agricultural Economics and Statistics. In the intentions of the leadership of the university, these two institutions had

* University of Macerata. Department of Education, Cultural Heritage and Tourism. P.le Luigi Bertelli, 1. 62100 Macerata. Italy. luigiaurelio.pomante@unimc.it
** University of Macerata. Department of Education, Cultural Heritage and Tourism. P.le Luigi Bertelli, 1. 62100 Macerata. Italy. roberto.sani@unimc.it
§ The *Introduction* and the second and third paragraphs of this paper were written by Luigiaurelio Pomante; the first paragraph and the are the *Conclusions* result of the work of Roberto Sani.

How to cite this article: Pomante, Luigiarurelio and Sani, Roberto. «The Gentile Reform (1923) and academic strategies of the University of Macerata between national science and development of the local economy»**,** *Historia y Memoria de la Educación*, 3 (2016): 259-277.

to go beyond the expansion and diversification of the educational syllabus, to represent the fundamental elements of a more comprehensive project. According to this, the University of Macerata was intended to be a real source of «high-level professionals», and, at the same time, the laboratory for the formation of a new local ruling class, capable of leading not only the cultural, but also the «industrial, agricultural and commercial» growth of the entire region.

Keywords: University. Education System. Italy. 20th Century.

Resumen: *Este artículo pretende examinar las innovaciones específicas y significativas introducidas por la Universidad de Macetara como consecuencia de la Reforma Gentile de los planes de estudio y, en particular, en relación con el desarrollo de una línea de investigación aplicada que tenía como objeto la mejora de la agricultura y la formación de especialistas en este campo. En este sentido, partiendo de la necesidad de «promover cualquier forma de participación y contribución financiera» de las autoridades locales a consecuencia de su clasificación como universidad de tipo B que sólo recibía apoyo parcial del Estado, la Universidad de Macerata se esforzó en replantearse su papel en el ámbito local y regional.*

En 1925, por ejemplo, la Universidad inauguró una Escuela de Contabilidad y Lenguas Extranjeras, que debería convertirse en un verdadero centro de educación superior para las nuevas profesiones financieras y contables relacionadas con el desarrollo y la modernización de las empresas agrícolas y de fabricación, así como con las actividades comerciales y de crédito en la región. Más elocuente y ambicioso fue aún la iniciativa promovida por la Universidad de Macerata dos años más tarde, en 1927, de establecer una Escuela de Graduados en Derecho Agrario y Economía Agrícola y Estadística. Las intenciones de la dirección de la universidad eran que estas dos instituciones trascendieran la expansión y diversificación del currículo educativo para constituir los elementos fundamentales de un proyecto más amplio. Desde este planteamiento, la Universidad de Macerata estaba destinada a ser una verdadera fuente de «profesionales de alto nivel», y, al mismo tiempo, el laboratorio para la formación de una nueva clase dirigente local, capaz de liderar no sólo el desarrollo cultural, sino también el «industrial, agrícola y comercial» de la región entera.

Palabras claves: *Universidad. Sistema Educativo. Italia. Siglo XX.*

INTRODUCTION[§§]

The university reform enacted by Giovanni Gentile with the R.D. 30 September 1923 n. 2102, while confirming the polycentric structure of the

[§§] Archives and abbreviations: CAS=Central State Archive (Rome); SAMc=State Archive of Macerata (Macerata); AUMc=Archive of the University of Macerata (Macerata); ANNUARIO=«Yearbook of the Royal University of Macerata»; OJ=«Official Journal of the Kingdom of Italy»; MPE =Ministry of Public Education; R.D.=Royal Decree; e. =Envelope; f.=File.

national university system, introduced a sort of hierarchy among Italian universities, dividing them on the basis of three different types: state universities of A type, entirely dependent on the national budget; those of B type, also of the State, but only in part financially supported by it, and that needed the support of appropriate financial agreements between the government and local authorities; and, finally, those of C type, i.e. the so-called «free universities», which didn't involve the state financial support, and that, in accordance with the art. 112 of R.D. 30 September 1923, could be suppressed if «the teaching given in them didn't respect the institutions and principles that govern the state social order».[1]

The choice made by the Minister Gentile to recover, emphasizing it, the distinction between the universities of first and second class[2] already introduced by Carlo Matteucci in the aftermath of the Unification, represented a real turn around respect to the abolitionist line supported in the past by the neo-idealist group and it appeared undoubtedly far from the hypothesis formulated a few years before by Benedetto Croce, according to which the Ministry of Education would have to create the conditions for the final closure of minor or incomplete universities or for their transformation into more modest educational institutions, more functional for the productive and economic growth of the respective territories.[3]

The Gentile perspective was based, as we know, on a rigidly elitist vision of higher education and university, accompanied with a marked and

---

[1] See art. 112 of R.D. September 30th, 1923, n. 2102, «Ordinamento dell'istruzione superiore», *O. J.*, October 11th, 1923, n. 239; see it also reproduced in *Lex. Legislazione italiana. Raccolta cronologica con richiami alle leggi attinenti e ricchi Indici semestrali ed annuali. Anno IX–1923* (Turin: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1924), 1449-1484 (we used for the quotations). On the university reform by Giovanni Gentile see: Michel Ostenc, *La scuola italiana durante il fascismo* (Rome-Bari: Laterza, 1981); Giuseppe Ricuperati, «Per una storia dell'Università italiana da Gentile a Bottai: appunti e discussioni», in *L'Università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, ed. Ilaria Porciani (Naples: Jovene, 1994), 313-377; Maria Cristina Giuntella, *Autonomia e nazionalizzazione dell'Università. Il fascismo e l'inquadramento degli atenei*, (Rome: Studium, 1992); Floriana Colao, *La libertà di insegnamento e l'autonomia nell'università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia, 1848-1923* (Milan: Giuffrè, 1995); Mauro Moretti, «Scuola e università nei documenti parlamentari gentiliani», in *Giovanni Gentile, filosofo italiano*, ed. Senato della Repubblica (Soveria Mannelli: Rubbettino, 2004), 77-108; Elisa Signori, «Università e fascismo», in *Storia delle Università in Italia*, eds. Gian Paolo Brizzi, Piero Del Negro y Andrea Romano (Messina: Sicania, 2007), 3 vols., I, 381-423.

[2] See Simonetta Polenghi, *La politica universitaria italiana nell'età della Destra storica 1848-1876* (Brescia: La Scuola, 1993), 240-263.

[3] Benedetto Croce, *Discorsi parlamentari*, ed. Michele Maggi (Bologna: il Mulino, 2002), 119-121. See Colao, *La libertà di insegnamento*, 461.

substantial contempt for the small provincial universities, judged by the philosopher of Castelvetrano, as well as by Benedetto Croce and by the entire neo-idealist group, a real burden for the Italian university system and one of the main reasons for the poor progress made by the «national science». So, it was essentially built on the awareness of the insurmountable difficulties and oppositions that, from the very beginning of the post-unification experience, had frustrated all the attempts to rationalize higher education through the elimination of the incomplete or so-called minor universities.

The Minister of Education, convinced that such difficulties were far from being definitively overcome, and that, therefore, it was necessary to take alternative routes in order to effectively reduce the negative consequences of the traditional polycentric structure of the national university system, recovered the criterion of the «hierarchical differentiation» among Italian universities so dear to the nineteenth-century liberal ruling class and introduced a sort of «double track» into the university system. It was formally based on the traditional criterion of the state participation in the financial support of the universities, but was also interested in the university prerogatives and functions.

In other words, if on the one hand the Gentile reform gave to all universities and high schools the task to «promote the progress of science and to provide the scientific knowledge necessary for the exercise of the offices and professions»,[4] on the other hand it created the conditions for the minor universities —those that the R.D. 30 September 1923 identified of B type— to develop their own «specialization» in relation to the specific needs of the reference areas and to the cultural activities of the local *elites*, in order to favor the «interest» and the necessary «financial contribution» of local authorities and private companies for their «maintenance and functioning»[5].

A «double track», the one suggested by Giovanni Gentile, that, without questioning, from a formal point of view, the substantial legal and institutional uniformity that characterized Casati's system of higher and university education, was aimed at the substantial redefinition and

[4] *Capo I. Del fine dell'istruzione superiore e degli Istituti nei quali s'impartisce. Art. 1*, in R. D. September 30th, 1923, n. 2102 —*Ordinamento dell'istruzione superiore*—, 1449.

[5] *Capo VIII. Dell'amministrazione delle università e degli istituti superiori. Art. 79*, 1466.

qualification-through the differentiation of the functions and objectives of the universities of different sizes and geographic location —of the traditional polycentric structure of the national university system—.

We can clearly understand that this was the strategy pursued by the Minister of Education also reading *Chiarimenti sui concetti della riforma* written by Gentile some months before the enactment of the measure, on 29 March 1923:

> My intention is to radically revise university structures, which today are modeled on the uniformity of teachings and of degree systems for the various study courses. We need a greater specialization, to promote the progress of the culture.[6]

THE APPLICATION OF THE DISPOSITIONS OF THE GENTILE REFORM AT THE UNIVERSITY OF MACERATA

The reorganization of higher education and Italian university system realized within the framework of the Gentile Reform, with the R.D. 30 September 1923 n. 2102 undoubtedly contributed to the strengthening of the ties between the University of Macerata, local institutions and socio-economic and productive activities of the territory of Macerata and of the Marche, further emphasizing the tendency —already outlined from the end of the nineteenth century and, above all, during the years of the First World War and in the immediate post-war period—[7] towards an increasing specialization of the research and of the teaching of Law and Economics, in line with the specific agricultural attitude and the needs of the labor market in the region.[8]

---

[6] Giovanni Gentile, *Chiarimenti sui concetti della riforma* (March 29th, 1923), in Giovanni Gentile, *La riforma della scuola in Italia*, III revised and expanded edition, edited by Hervè Antonio Cavallera (Firenze: Le Lettere, 1989), 36. See also, in this same collection, Giovanni Gentile, *I problemi della scuola e la riforma universitaria* (August 29th, 1923), 141; and Giovanni Gentile, *Apologia* (February 5th, 1925), 260.

[7] See, in this regard: Niccolò Lo Savio, «Parole del Rettore Niccolò Lo Savio inaugurandosi l'anno scolastico 1885-86», *ANNUARIO*, 10 (1886): 3-9; Donato Donati, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1917-1918. Relazione del Rettore Prof. Donato Donati letta nella cerimonia inaugurale del 18 novembre 1917», *ANNUARIO*, 41 (1918): 7-18; Pio Barsanti, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1920-1921. Relazione del Rettore Prof. Pio Barsanti letta nella cerimonia inaugurale del 14 novembre 1920», *ANNUARIO*, 44 (1921): 7-14.

[8] See Luigiaurelio Pomante, *Per una storia delle università minori nell'Italia contemporanea. Il caso dello Studium Generale Maceratense tra Otto e Novecento* (Macerata: EUM, 2013), 257-340.

During the inauguration of the academic year 1923-1924, the Dean Riccardo Bachi gave, in this regard, a first account of the significant developments connected to the reform measures drawn up by the Minister of Education Giovanni Gentile, compared to the drastic intentions shown at the beginning

> It seemed —said the Dean of the University of Macerata— that the transformation of the structure could cause the suppression of many of our universities, especially those located in small towns or with a more restricted course of study than the typical with four faculties. Among the universities that seemed destined to an immediate end there was also the one who plays for six centuries in this noble city a function certainly not modest nor unfruitful. The reform, finally, followed different directives than those before thought or supposed, and adapter to the tenacious spirit of an intense and varied regional life, which is still one of the most important character of our country. All the so called minor Universities were maintained, as well as our University, and after the complex events of the past, now a new phase of life can be opened, that must be, which will be, undoubtedly of rise.[9]

The prevalence, in the measures issued by the national government, of an attitude adapt to «the tenacious spirit of an intense and varied regional life, which is still one of the most important character of our country», while, on the one hand, fortunately prevented the suppression of the University of Macerata, on the other imposed, according to Riccardo Bachi, a real strengthening of its role and functions, in close collaboration with local institutions and productive activities, in favor of the citizens' cultural growth and the strengthening of local and regional economy.

Moreover, if the University of Macerata wanted to really raise its level, it was necessary to go beyond the simple bureaucratic adjustments and take advantage of all the benefits granted by the Gentile reform, especially where, as in the case of the art. 79 of R.D. 30 September 1923, the leaders of the universities were urged to «encourage all forms of involvement and financial contributions from local authorities and private citizens in favor of the University they are responsible for», and to «coordinate initiatives in

[9] Riccardo Bachi, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1923-1924. Relazione del Rettore Prof. Riccardo Bachi letta nella cerimonia inaugurale dell'11 novembre 1923», *ANNUARIO*, 47 (1924): 12-13.

the most useful and effective way for the support and the functioning of the Universities.[10].

It was necessary not only to recover the relationship with the local authorities of Macerata, always very close and supportive towards the University, but to propose a more ambitious challenge, giving the University of Macerata a regional dimension and claiming for it a role and a scientific and cultural function of high profile. In this regard, the Dean of the University of Macerata illustrated to the participants at the opening ceremony a real program of activities to be implemented in the following years:

> It is, first of all, my firm belief —he wrote— that we should [...] devote every energy, every effort to ensure a better life for our secular school of law and economics. And this is a belief fully shared by the other teachers of the University and widely accepted also in other environments [...]. The establishment of an Institute or a Seminar of Law similar to those existing in many Italian and foreign universities could be useful for the constitution in our University of an environment of scientific research. [...] The Institute, which should also include the University Library, will deal with both legal and socio-economic disciplines. It could have a regional function particularly useful also for the future studies on local problems, because it would permit, without effort, to collect in a systematic way all the material, not only books, but also documents, relevant for the economic life of the Marche and Abruzzo. [...] This institute of legal and social economic studies and this Archive for Marche and Abruzzo economic history would permit the University to act also outside the limits of its classrooms and its ordinary disciples. [...] Our University could effectively exercise an action for the local spread of the culture. It should be a public teaching, through a series of public readings, systematically arranged according to well-defined programs, and relating from time to time to the economy of our two regions, on current problems. [...] From a practical point of view, this public action could be adressed also to particular groups of listeners, outside the circle of ordinary students, with the aim of integrating the professional culture for certain functions.[11]

[10] See art. 79 of R.D. September, 30th, 1923, n. 2102 – *Ordinamento dell'istruzione superiore*.

[11] Bachi, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1923-1924», *ANNUARIO*, 47 (1924): 24-29.

The challenges that the University was required to face were very difficult and complex. The University of Macerata needed cogently to re-think its role and its forms of presence and interaction with the territories of reference and the local governments, according to the rector Bachi, not only by virtue of the new perspectives of reorganization of the national university system introduced by the Gentile reform, but also —and especially— as a result of the profound changes provoked by the war and the post-war serious economic crisis in the living conditions and social and civil customs of the populations.

Fundamentally, in front of these «epochal» changes, as Bachi did not hesitate to describe them, the Italian university as a whole, and the small universities in particular, could not continue to pursue a traditional perspectives and actions, working according to the nineteenth-century elitist model outlined by the Casati law.[12]

Hence, the commitment undertaken in the following years by the small university of the Marche to create institutions and initiatives promoting the *specialization* of the educational syllabus and of the scientific and cultural initiatives, as well as to increase the harmony with the peculiar and more relevant needs of the region.

«NOT ONLY JURISPRUDENCE SCHOLARS, MAGISTRATES, AND LAWYERS»: THE UNIVERSITY OF MACERATA AND THE STRENGTHENING OF REGIONAL AGRICULTURAL ECONOMY

In the fall of 1925, in this regard, the University of Macerata obtained the ministerial approval to establish, in agreement with the local Chamber of Commerce, a *Scuola Superiore di Ragioneria e lingue estere (School of Accountancy and foreign languages)*, which, in addition to «the two-year course of Accountancy and foreign languages», which allowed the frequency of those with a secondary school degree, also included the activation of «a course on the relationship between Accountancy and private and public law», addressed to the students of the Faculty of Law, which could attended it and «take exams at no cost, enriching their knowledge with notions of accountancy and linguistics, so necessary to all the careers to which they can devote».

[12] Bachi, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1923-1924», *ANNUARIO*, 47 (1924): 20-21.

The purposes of the *School of Accountancy and foreign languages*, in fact, were far more ambitious: it, in fact, through the gradual «introduction of other teachings on the relationships of accountancy with agriculture, industry and commerce, with the credit, which involves the study of *Banco modello* (model bank), and with insurances, that concerns the actuarial accountancy», would have to become a real laboratory of high-level education for new financial and accounting professions, related to the development and modernization of the agricultural and manufacturing companies, and of the trade and lending activities in the region.[13]

With the approval, by virtue of R.D.13 October 1927, n. 2228, of the new *Statute of the Royal University of Macerata*, which replaced the one adopted provisionally in1924,[14] the projects developed in the previous years received a further significant boost, legitimating, from a legal and administrative point of view, the presence in the territory and the diversification of the teaching and scientific activity, which, as already mentioned, were now the two main axes of the small university of the Marche.

This was also underlined, in November 1927, by the then Dean of the University of Macerata, Bruno Breschi,[15] who, after having recalled how «the new Statute was considerably different from the temporary Statute in force until now», drew attention on the fact that the new rules made finally possible «a more accurate and organic determination of the structure and of the general functioning of the University» and «a greater and more specialized» training plan and initiatives to encourage the rooting in the local and regional reality and the socio-economic and cultural growth of the territory.[16]

In implementation of the Articles 29-34 of the new *Statute*, for example, in the following months the *Istituto di esercitazioni giuridiche (Institute*

[13] Alberto Zorli, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1925-1926. Relazione del Rettore Prof. Alberto Zorli letta nella cerimonia inaugurale del 15 novembre 1925», *ANNUARIO*, 49 (1926): 6.

[14] See «Statuto della R. Università di Macerata», *ANNUARIO*, 50 (1927): 131-144. See also the partially modified text of October1928 «Statuto della R. Università di Macerata approvato con Regio Decreto 13 ottobre 1927, n. 2228 e modificato con Regio Decreto 25 ottobre 1928, n. 3483», *ANNUARIO*, 52 (1929): 81-96. A first draft of the Statute, approved by the governing bodies of the university on May 23, 1925, did not obtain the approval of the Superior Council of Education.

[15] Bruno Breschi was the Dean of the Royal University of Macerata from February 1st, 1927 to November 30th, 1930. See «Personale 1961-1989», Atti posteriormente versati, MPE, e. 78, ACS; «Breschi Bruno», Facoltà giuridica, Personale, f. 18, AUMc.

[16] Bruno Breschi, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1927-1928. Relazione del Rettore Prof. Bruno Breschi letta nella cerimonia inaugurale del 13 novembre 1927», *ANNUARIO*, 51 (1928): 10-11.

of legal practice), that the teachers of the Faculty[17] had been asking for a long period of time, was established. It was be a sort of permanent seminar «for the special development of youth culture in the legal political and social sciences, and for their training contract»,[18] through the promotion of «lectures on special topics, practical exercises, and access to judicial hearings, public offices and jails, but also scientific research, discussion», and seminars aimed to support and complement the theoretical training traditionally provided by the official courses of the faculty.[19]

> It is now proven —the Dean Breschi underlined at the end of 1927, explaining the purposes of the newborn *Institute of legal practice*— that to achieve a more effective learning, the teaching activity must be complemented by exercises, discussions, talks, putting into a more direct contact the minds of the young people with the teachings of the masters, and to develop in them the critical faculty of observation and control the which is essential to be exercised, both for scientific research and for professional practice. On the other hand, the recent regulations on the exercise of the professions of Lawyer and Attorney permit to spend the period of professional practice required for the admission to the State Certification Exams, in the seminars of the Faculty of Law. For these reasons, it seemed appropriate to create, along with the Faculty of Law, the *Institute of legal practice*, to which the students of this university and the graduates in law by no more than two years can enroll.[20]

The Statute of the R. University of Macerata approved by the R.D.13 October 1927, n. 2228, made also possible the establishment of the *Scuola di perfezionamento in Diritto agrario e in Economia e Statistica agraria* (*Graduate Schooling Agricultural Law and Agricultural Economics and Statistics*), advocated by the Faculty of Law for a long period of time. It was authorized by the Ministry of Education to confer degrees in agricultural

---

[17] See Bachi, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1923-1924», *ANNUARIO*, 47 (1924): 28-30.

[18] On the *Istituto di esercitazioni giuridiche* (*Institute of legal practice*) of the University of Macerata, see Paola Olivelli, «Brevi note sull'Istituto di esercitazioni giuridiche», *Annali di storia delle università italiane*, 13 (2009): 261-266.

[19] See *Regolamento per l'Istituto di esercitazioni giuridiche annesso alla Facoltà di Giurisprudenza (Riconosciuto con Decreto Ministeriale 26 marzo 1928)*, *ANNUARIO*, 51 (1928): 111-118.

[20] Bruno Breschi, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1927-1928», *ANNUARIO*, 51 (1928): 12.

law and in economics and agricultural statistics, at the end of a biennium of highly specialized studies, to which could enroll law graduates and those who had graduated «in other Faculties or Schools, but that possessed the high school diploma of Liceo Classico».

It is necessary to speak about the peculiar role the *Graduate School in Agricultural Law and Agricultural Economics and Statistics* was destined to play, being it intended to start its activities in the academic year 1929-1930,[21] as long as the *School of Accountancy and foreign languages* established in 1925.

In the intentions of the leadership of the university, these two institutions had to go beyond the expansion and diversification of the educational syllabus, to represent the fundamental elements of a more comprehensive project. According to this, the University of Macerata was intended to be a real source of «high-level professionals», and, at the same time, the laboratory for the formation of a new local ruling class, capable of leading —by virtue of the specific legal and economic skills offered by the university— not only the cultural, but also «industrial, agricultural and commercial» growth of the entire region. This objective was underlined by the then Dean Arnaldo De Valles,[22] on several occasions in the late twenties and thirties, and repeatedly reaffirmed by his successors over the decade:

> Our University —he new Dean Paolo Greco[23] declared in 1932— is characterized by two important features on which we must rely to intensify its progress. One is the fact that it is constituted only by the Faculty of Law. This condition, if on the one hand deprives it of the traditional variety of university courses, on the other hand

[21] See «Elenco degli studenti iscritti alla Scuola di perfezionamento in Diritto agrario e in Economia e Statistica agraria», *ANNUARIO*, 52 (1929): 72.

[22] See Arnaldo De Valles, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1929-1930. Relazione del Rettore Prof. Arnaldo De Valles letta nella cerimonia inaugurale del 17 novembre 1929», *ANNUARIO*, 53 (1930): 7-10; and Arnaldo De Valles, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1931-1932. Relazione del Rettore Prof. Arnaldo De Valles letta nella cerimonia inaugurale dell'11 novembre 1931», *ANNUARIO*, 55 (1932): 8-10. The prof. Arnaldo De Valles held the office of vicarious vice-rector from December 15th, 1927, to January 14th, 1929, thus exercising the functions of government of the university. Only starting from January 15th (and up to October31th,1932) he officially assumed the role of Dean of the Royal University of Macerata. See «Personale 1961-1989», Atti posteriormente versati, MPE, e. 171, ACS; «De Valles Arnaldo», Facoltà giuridica, Personale, f. 21, AUMc.

[23] For the whole duration of his mandate, prof. Paolo Greco had never really received the office of Dean by the ministry. He held the office as vicarious vice-rector from November 1st, 1932 to November 30th,1933. See «Personale 1961-1989», Atti posteriormente versati, MPE, e. 240, ACS; «Greco Paolo», Facoltà giuridica, Personale, f. 22, AUMc.

> allows it to concentrate all the efforts, all the moral and material means, in increasing the legal and economic studies, so important in the fascist system. To this purpose the life of the University must closely approach, and I would say merge, with the life of the city, the province, the region of Marche. Isolation is not for lawyers. [...] The University must work in unison with the not only cultural, but also industrial, agricultural and commercial activity of our beautiful, hardworking and fertile region. [...] The other feature of our university is clearly connected to the dominant characteristics of the economy of the Marche. In the harmonious development of the national life, in the great variety of its aspects, the law faculties should try, I do not say to specialize with rigidly exclusivist criteria, but to understand certain characteristics of the environment in which they are, thus developing the more adequate addresses. Now, these characteristics are represented for our University by the importance and intensity of the agricultural life of Marche. If elsewhere there are agricultural high school, here there is the major center of the peninsula for the studies of law and agricultural economics. Let me speak for some minutes —said the Dean— about the future of our university, that we have to promote with fruitful and beneficial initiatives, without remaining on the achieved positions nor being satisfied only of statistical predictions.

The same Dean Greco, however, after recalling how the University of Macerata had «wisely provided to the establishment of the school of specialization in agricultural economics and law, a school that, as far as I know, is the only one in its kind», underlined that it was necessary not to be satisfied of the excellent results achieved in terms of teaching, but to go a step further in the direction of

> improving this school, reviving and intensifying its activity, constituting a center and an observatory, in which data and information and economic statistics converge, and in which business practices and customs observed in agrarian relations are collected, enhancing their diplomas, spreading even outside the academic lessons the study of the most important problems of the economic and legal life of agriculture, drawing on them the public's attention.

It was worthwhile, then, making the *Graduate School in Agricultural Law and Economics and Agricultural Statistics* a tool for a real revival of the rural economy of Marche, in order to «give a new impetus to the university, perhaps prepare a future development for it».[24]

These initiatives, that would have further significant developments in the course of the thirties, were part of the overall strategy of relaunch the presence and function of the university at a local level, and reflected the desire to fully satisfy the requirements of the Gentile Reform of 1923 toward the small universities of the province. This is evident also from the programmatic guidelines outlined by the Dean Arnaldo De Valles on the occasion of the solemn inauguration of the academic year 1930-1931.

THE AMBITIONS OF A SMALL PROVINCIAL UNIVERSITY AND THE ATTITUDE OF THE FASCIST REGIME

De Valles was in line with the suggestions of his predecessors in the second half of the twenties and underlined the importance of corresponding to, not only the traditional functions associated with the education and training activities and scientific research, but also to the characteristics of every *universitas studiorum*, even to make the University of Macerata the real focus of the cultural growth of the city and of the surrounding territory, stressing that such a purposefully met the objectives established by the Fascist regime for the scientific institutions of higher learning:

> It is my sincere intention —the Dean of the University of Macerata said— to intensify more and more these forms of activities, which are not strictly part of the sphere of academic activities, but should be considered an integral part of the duties related to university life. And it is indeed my intention to make the University participate more actively in every aspect of city life, establishing the fruitful connection between life and science, which is one of the most important tasks of the universities and is also one of the most characteristic expressions of the regime, which do not want a dry and abstract science, but a science in constant and intimate connection with reality.[25]

[24] Paolo Greco, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1932-1933. Relazione del Pro-Rettore Prof. Paolo Greco letta nella cerimonia inaugurale del 20 novembre 1932», *ANNUARIO*, 56 (1933): 11-13.

[25] Arnaldo De Valles, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1930-1931. Relazione del Rettore Prof. Arnaldo De Valles letta nella cerimonia inaugurale dell'11 novembre 1930», *ANNUARIO*, 54 (1931): 7-8.

Undoubtedly, we are far away from the times in which the then-Dean Niccolò Lo Savio, inaugurating the academic year 1886-1887, dismissed as a «stupid and unfounded accusation», the attitude of those who for «thoughtlessness» or «the bad habit of always finding faults and denigrating everything and everyone», distinguished between «the great universities», real centers for the renewal of culture and the processing of new knowledge, able to «educate young minds to the high ideals of science», and, vice versa, considered «secondary universities, and also ours», as mere «factories of professionals, [...] without high views and the supreme ideals of legal science».[26]

Actually, it was the fascist regime to downsize the expectations and the plans of the University of Macerata and to bring back to certain limits the aspiration to create a sort of laboratory specialized in economic and legal training and research in the agricultural field —an aspiration destined to collect widespread support within the institutions and the local economic and productive realities. In fact, the regime was little interested,[27] if not even suspicious, towards the excessive attention-seeking attitude of the University of Macerata on this side, and its aspiration to play a role of scientific consulting with in the planning and development policies of regional agricultural production.

This was also underlined by the Dean Paolo Greco, even if in a tone free of polemical hints as imposed by the political context, offering an appraisal both of the remarkable success of the initiatives undertaken at a local level and of the inexplicable silences regarding the ambitious proposals presented by the University of Macerata to the national government:

> In relation to its cultural and educational functions –affirmed, first of all, the Dean– our University fulfilled the program to give here the greatest impetus to the study of law and of agricultural economics, fully respecting the university policy of Gentile Reform: that is, to favor, in the various Italian universities, the trend towards specialization, so as each University could find its particular characteristic and task. Therefore, in the course of the academic year, well-known professors

[26] Niccolò Lo Savio, «Parole del Rettore Niccolò Lo Savio inaugurandosi l'anno scolastico 1886-87», *ANNUARIO*, 11 (1886): 9-11.

[27] See in this respectthe referencesin Bruno Breschi, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1927-1928» *ANNUARIO*, 51 (1928): 13-14; and in Arnaldo De Valles, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1929-1930», *ANNUARIO*, 53 (1930): 9.

> of proven competence held the most important lessons of law and agricultural economics, also supplementing them with lectures on specific problems of agrarian legislation. [...] On the other hand, the seriousness of our intentions and the first evidences of their actual implementation, drew on our school the attention and benevolence of eminent personalities and institutions interested in the development of this important branch of study: His Eminence Serpieri, the Hon. Tassinari and Arcangeli, the Istituto Nazionale di Economia Agraria, the Confederazione Nazionale Fascista degli Agricoltori. They gave us assistance and moral support, sometimes also a financial one, and we have good reason to hope for further supports to ensure, even materially, the development and functioning of the School.

After such a result, continued the Dean Paolo Greco, the «difficulties» of the project of «a regional observatory of Agricultural Economics» seemed to be at least surprising. This project, while on the one hand, certainly went well beyond the training and scientific activities of the University of Macerata in the spirit of the necessary specialization of Italian universities promoted by the Gentile reform of 1923, on the other, it also could be considered as the logical consequence of the task of promoting «a science in continuous and deep connection with reality» considered by fascism as characteristic of the «renewed academic and scientific institutions», not to mention the benefits that such a project would bring to the territories and local communities, «given the importance that the province of Macerata and the Marche region have in the agricultural industry»:

> The initiative undertaken by the Academic Board —in concert with His Eminence the Prefect and the other authorities of the Province— to create a regional observatory of agricultural economics depending on the National Institute, encountered many difficulties. I do not exclude that persisting tenaciously in our request, which seems to me entirely legitimate given the importance that the province of Macerata and the Marche region have in the agricultural industry, the difficulties could beat least partially overcome and that the intent to establish here, if not an observatory, at least a correspondence office, could be realized.[28]

[28] Paolo Greco, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1933-1934. Relazione del Pro-Rettore Prof. Paolo Greco letta nella cerimonia inaugurale dell'11 novembre 1933, XII», *ANNUARIO*, 57 (1934): 10-11.

In the following years, not only the project of a «Regional Observatory of Agricultural Economics» would not have seen the light, but some of the most innovative initiatives of the University of Macerata would have been downsized. Solemnly inaugurating the academic year 1934-1935, for example, the new Dean Guido Bonolis complained that the rigid constraints on university accesses imposed by Casati Law and then proposed again by Gentile Reform in 1923, prevented the Graduate School of Law and Agricultural Economics from developing its full potential, recruiting young graduates from different backgrounds to prepare a new generation of high-profile specialists for agricultural development and the management of companies in the sector:

> And now I want to mention an important topic —Guido Bonolis said— that is the evolution of the Graduate School of Law and Agricultural Economics, established a few years ago, that is the only one of this kind in Italy, and so it was and it is the subject of the attentions of all of us. The number of the students belonging to the Faculty of Law and attending specific courses of the School is not small, but the number of graduates attending it to get the diploma is not yet what we would like. This depends largely on the fact that it was necessary, for the graduates who want to enroll, the possession of a diploma of Liceo Classico, and this prevents the access to the school to many doctors in economics and especially in agricultural sciences which have instead the diploma of Liceo Scientifico or a technical or agrarian license. Several of them have expressed the desire to attend this school, understanding how much it would be useful for them to complete and improve their legal and economic knowledge relating to agriculture, both for the direction of farms, both to occupy the offices of the National and Provincial Unions. Our Faculty, to overcome this problem, proposed an amendment to the Statute, in order to obtain the admission to the school also for graduates in possession of a scientific diploma or a technical qualification. We hope that the Ministry will approve the proposed amendment, thus obtaining a greater increase of these studies, which contribute to the impulse that the regime wants to give to agriculture.[29]

[29] Guido Bonolis, «Inaugurazione dell'Anno Accademico 1934-1935. Relazione del Rettore Prof. Guido Bonolis letta nella cerimonia inaugurale del 19 novembre 1934, XIII», *ANNUARIO*, 58 (1935): 13-14.

Actually, also in this case, the dispensations to the current regulation proposed by the University of Macerata to the Ministry of National Education was destined not to be accepted. The Graduate School in Law and in Agricultural Economics, moreover, would have been abolished a few years later because of the ever-decreasing number of enrolled students and the gradual disappearance of the majority of the requests that had suggested its creation[30].

The reorganization of higher education promoted by the Minister of National Education Cesare De Vecchi with the R.D.L. 20 June 1935, n. 1071, in fact, led to the «absolute centralization» of the national university system: the distinction between royal Universities of first and second level, re-introduced by Gentile, was abolished, and also the university educational and organizational autonomy established with the reform of 1923 was eliminated; and, to complete this process, with the following R.D.L. 7 May 1936, n. 882, De Vecchi readjusted the *curricula* and the study plans, aiming at a general uniformity in the educational syllabus, thus reducing significantly, even on this side, the autonomous intervention and the personal characterization of the courses.[31]

Paradoxically, the process of centralization of the Italian university system started in 1935-36 by De Vecchi, while on the one hand, thanks to the equalization with all state universities, granted continuity and stability in the resources and financings to the University of Macerata, on the other, set aside the project tenaciously pursued in those years, i.e. to become a real laboratory specialized in legal and agricultural economic training and research, and, more generally, the idea to become the leading institution, from a cultural and scientific point of view, of the economic and productive development both on a local and regional level.

CONCLUSIONS

Through the «case study» of the reconversion of the educational syllabus and the research activities of the University of Macerata in the aftermath of the university reform of the Minister of Education Giovanni Gentile with

[30] Roberto Sani y Sandro Serangeli, «Per un'introduzione alla storia dell'Università di Macerata», in *Annali di storia delle università italiane*, 13 (2009): 23.

[31] See Signori, *Università e fascismo*: 391-392 and 404-406.

the R.D. 30 September 1923, n. 2102, this contribution was intended, first of all, to focus on some particularly innovative processes started with the reform. In particular, the real downsizing of the negative consequences and of the negative effects produced by the traditional polycentric Italian university system.

As we have tried to highlight in our reconstruction, in this regard, the reform created the conditions for the minor universities to develop a specialization in relation to the specific needs of the areas of reference and to the cultural education of the local elites.

This innovation, without questioning the legal and institutional uniformity that characterized the Casati's system of higher and university education, significantly affected the role played by the Italian universities, introducing a significant differentiation of the functions and objectives the universities were called to pursue. And, even more, it made possible, for the first time in the post-unification period, new and more effective forms of presence of the university system in the economic and productive reality of the country, as well as the introduction of subsidiary training courses, the result of a new relationship between universities and local and regional areas of reference.

With reference to the specific case of Macerata, finally, we can certainly affirm that the leading role of the universities, in the social and economic development of their respective territories and in the coordination of the regional productive activities, led to a sort of supremacy of the cultural and scientific competence on the ideological and political belonging. This probably explains the considerable efforts of the fascist regime, before the final turning point represented by the reorganization of high education and universities started with the R.D.L. 20 June 1935, n. 1071 by the Minister of National Education Cesare De Vecchi, to contain and control the activities of the individual universities for the social and economic development of their respective territories and for the coordination of regional productive activities.[32]

[32] About the different ways in which the Italian minor universities interpreted the theme of *specialization* introduced by the reform Gentile with the R.D. September 30th, 1923, n. 2102 in relation to the specific needs of the territories, see in particular: Giuseppe Giarrizzo, *L'Università di Catania*, in *Storia delle Università in Italia*, eds. Brizzi, Del Negro and Romano, III: 277-284; Andrea Romano, *L'Università degli studi di Messina negli anni Venti e Trenta del Novecento*, in *Messina negli anni Venti e Trenta: una città meridionale tra stagnazione e fermenti culturali*, eds. Rosario Battaglia *et al.* (Messina: Sicania, 1997), 2 vols., II, 405-433; Carlo Guido Mor and Pericle Di Pietro, *Storia dell'Università di Modena* (Firenze: Leo

Note on the authors:

Luigiaurelio Pomante (Teramo 1980), holder of a temporary research fellowship in History of Education at the University of Macerata, he received the title of Ph.D. in «Theory and History of Education» at the same university, where he worked in the activities of the «Center for Studies and documentation on the University history». Since 2010 he is managing editor of the international journal *History of Education & Children's Literature* (HECL). He published several essays on the history of higher education and universities in modern and contemporary age, including *Per una storia delle università minori. Il caso dello Studium Generale Maceratense tra Otto e Novecento* (Macerata: Eum, 2013) and *Between History and Historiography. Research on Contemporary Italian University* (Macerata: Eum, 2014).

Roberto Sani (Roma 1958) is full professor of History of Education at Department of Education, Cultural Heritage and Tourism of the University of Macerata, where he directs the «Center for Studies and documentation on the University history». He is founder and editor of the international journal *History of Education & Children's Literature* (HECL). He published several essays on the history of education and of educational institutions in modern and contemporary age, including *Sub specie educationis. Studi e ricerche su istruzione, istituzioni scolastiche e processi culturali e formative nell'Italia contemporanea* (Macerata: Eum, 2011) and *Storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche nell'Italia moderna* (Milano: Franco Angeli, 2015).

Olschki, 1975), 2 vols., I: 135-145; Marco Adorni, «L'Ateneo parmense tra l'Unità e gli anni Sessanta del Novecento: problemi finanziari, strutture edilizie, spazio urbanistico», *Annali di storia delle università italiane*, 9 (2005): 197-216; Giuliano Catoni, *L'Università di Siena negli ultimi cento anni*, in *La Toscana nell'Italia unita.Aspetti e momenti di storia toscana 1861-1945* (Firenze: Unione regionale delle province toscane, 1962), 547-549; Mario Ascheri, *L'Università di Siena: 750 anni di storia* (Milano: Pizzi, 1991), 96; Giuseppina Fois, *Storia dell'Università di Sassari 1859-1943* (Roma, Carocci, 2000), 222-232.

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 279-320
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.15430

MEMORIA E INNOVACIÓN EN LOS ESPACIOS FÍSICOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. LA CONTRIBUCIÓN DEL LÍMITE ARQUITECTÓNICO

Memory and innovation in the spaces of higher education. The contribution of the architectural limit

Pablo Campos Calvo-Sotelo* y Fabiola Cuenca Márquez**

Fecha de recepción: 15/10/2015 • Fecha de aceptación: 10/01/2016

Resumen: El panorama actual de la Educación Superior recomienda realizar una revisión del espacio físico/temporal donde se albergan los procesos de Enseñanza/Aprendizaje. Las consecuencias espaciales derivadas de la innovación docente exigen la incorporación de lugares académicos alternativos a la tipología del aula tradicional, para optimizar la formación integral del alumno —misión última de toda Universidad—.

El histórico y obsoleto diseño arquitectónico del aula, como un contenedor espacio/temporal rígido, debe comenzar a desmaterializarse, de modo que fomente aprendizajes más versátiles, activables en cualquier momento y lugar. A tal fin, deben generarse ámbitos más creativos, que se adapten a una concepción moderna de la enseñanza, que deje de ser entendida como una disciplina pasiva y estática, para transformarse en una modalidad dinámica, comprometida y más cercana al universitario.

La innovación en la configuración arquitectónica está directamente relacionada con la naturaleza y transformación de los límites arquitectónicos que contornean y dan forma a dichos lugares donde ocurre el hecho formativo. La demanda actual de diversificación y flexibilidad en los espacios docentes debe satisfacerse mediante una correcta articulación del interior del aula con su contexto más próximo, así como con su entorno socio/cultural.

La continuidad espacial y visual genera nuevas atmósferas que incrementan la calidad de los procesos de Enseñanza/Aprendizaje. El nuevo rumbo de la

* Universidad CEU–San Pablo. Escuela Politécnica Superior. Departamento de Arquitectura y Diseño. Campus de Montepríncipe. Urbanización Montepríncipe, s/n. 28668 Boadilla del Monte. Madrid. España. pacampos@ceu.es

** Universidad CEU–San Pablo. Escuela Politécnica Superior. Departamento de Arquitectura y Diseño. Campus de Montepríncipe. Urbanización Montepríncipe, s/n. 28668 Boadilla del Monte. Madrid. España. fabiolacuenca@gmail.com

Cómo citar este artículo: Campos Calvo-Sotelo, Pablo y Cuenca Márquez, Fabiola. «Memoria e innovación en los espacios físicos de la educación superior. La contribución del límite arquitectónico», *Historia y Memoria de la Educación*, 3 (2016): 279-320.

Educación Superior precisa de una revisión proactiva de las dimensiones físico/temporales del aula tradicional, asociada al cambio de paradigma en materia de modalidades de Enseñanza/Aprendizaje, con el objetivo de generar nuevas oportunidades de innovación para la Universidad.

Palabras clave: Innovación docente. Aula. Educación Superior. Lugares de enseñanza/aprendizaje. Límite arquitectónico. Historia de la arquitectura escolar.

Abstract: *The current panorama of Higher Education recommends to carry out a review of the space/time places where teaching/learning processes are hosted. The spatial consequences derived from the innovation in teaching demand the incorporation of new academic places, alternative to the traditional typology of the classroom, in order to optimize the integral formation of the student —the ultimate mission of Universities—.*

The historical and obsolete architectural design of the classroom, as a rigid space/time container, must start a process of de-materialization, in such a way that it fosters more versatile learning methods, that can be activated in any time and place. To accomplish such a goal, more creative ambits must be generated, adapted to a modern understanding of the idea of learning, which must abandon its old-fashion passive and static format, in order to be transformed into a dynamic modality, closed to the student and committed to him.

Innovation regarding the architectural configuration is directly connected to the nature and transformation of the architectural limits which embrace and give shape to those places where formation occurs. The current demand of diversification and flexibility in learning areas must be satisfied by means of a correct articulation between the internal space of the classroom and its direct surrounding context, together with its social and cultural environment.

Spatial and visual continuity generate new atmospheres that increase the quality of the teaching/learning processes. The new course of Higher Education needs a proactive review of the space/time dimensions of the traditional classroom, associated to the paradigm shift affecting modalities of teaching/learning, with the aim of generating new opportunities of innovation in Universities.

Keywords: *Learning innovation. Classroom. Higher Education. Teaching/learning places. Architectural limit. History of school architecture.*

REFLEXIONES PRELIMINARES

Comunidad de aprendizaje y hecho espacial en la Universidad

La Universidad es una Institución Europea.[1] Su reconocimiento como Institución de Educación Superior tiene sus orígenes en la Edad Media. El término *Studium Generale* fue acuñado a partir del siglo XII después de la fundación de las primeras universidades. La palabra *studium* atesoraba un significado abstracto y funcional de estudio pero también un significado más institucional como escuela.

En el siglo XIII a la Institución se la denominaba como *universitas*, término que se aplicaba al hacerse referencia a corporaciones de diversos tipos, por lo que era preciso especificar el objeto del colectivo. *Universitas scholarium o universitas magistrorum et scholarium* era la expresión referida a la organización corporativa de maestros y estudiantes, esto es, al colectivo de la enseñanza de Educación Superior en los distintos lugares.

La noción de colectivo asociado a la Educación Superior ha otorgado a la Universidad, desde su génesis como institución, el sentido de «comunidad de aprendizaje»:

> Las comunidades de aprendizaje son conjuntos de individuos autónomos e independientes que, partiendo de una serie de ideas e ideales compartidos, se obligan por voluntad propia a aprender y trabajar juntos, comprometiéndose e influyéndose unos a otros dentro de un proceso de aprendizaje.[2]

Una comunidad, pues, entendida como un conjunto de personas que, además de compartir un compromiso con la Educación Superior, incorpora un componente humano. Enunciado en otros términos, se atiende a la formación integral del estudiante, no únicamente en materia académica, sino que abarca asimismo la dimensión social, aspirando a conformar ciudadanos ética y socialmente comprometidos. Respecto a esta connotación social, cabe traer a colación lo que apuntaba Etienne Wenger:

---

[1] Hilde de Ridder-Symoens (ed.), *Historia de la universidad en Europa. I. Las Universidades en la Edad Media* (Bilbao: Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 1994), XIX.

[2] Enriqueta Molina Ruiz, «Creación y desarrollo de comunidades de aprendizaje: hacia la mejora educativa», *Revista de Educación*, 337, (2005): 235-250 (cita en 236).

> El interés en el aspecto social del aprendizaje no implica el desplazamiento de la persona. Al contrario, significa un énfasis en la persona como integrante de la sociedad, en tanto que constructora de significados para quien la esfera social es un recurso para constituir una identidad.[3]

Pues bien, la referida formación integral —misión que compete a la Universidad—, no puede llevarse a cabo sin la presencia física de los universitarios, quienes configuran la comunidad de aprendizaje.

El grado de proximidad física entre el maestro y los estudiantes es la esencia —por ser condición necesaria— de la génesis de la Universidad como institución. Esta virtud insoslayable del acto formativo ha sido subrayada en numerosas ocasiones:

> La Educación es un hecho afectivo, colectivo, sostenido y espacial. [...] un hecho espacial, puesto que el imprescindible contacto humano sobre el que se fundamentan los principios de afecto y colectividad ha de suceder inexorablemente dentro de un escenario físico.[4]

Por lo tanto, la Educación Superior es un acto presencial que lleva implícita la proximidad humana, propia de un colectivo de personas.

El espacio físico de enseñanza/aprendizaje en la Educación Superior

Para que pueda llevarse a cabo la formación integral del estudiante universitario, trascendental tarea en la que ha de involucrarse la Universidad, los actores del proceso de Enseñanza/Aprendizaje necesitan habitar un espacio físico adaptado a la realidad social, educativa, cultural, etc. Un espacio físico, pues, que históricamente ha constituido respuesta edificada a las diferentes concepciones de la Educación —sirva como ejemplo puntual el caso de la Colina de los Chopos madrileña—. [5]

---

[3] Etienne Wenger, *Communities of practice and social learning systems* (Berlín: Open University, Springer, 2009), 2.

[4] Pablo Campos Calvo-Sotelo, *Composición Arquitectónica: Fundamentos teóricos y aplicaciones en los espacios para la educación* (Madrid: CEU ediciones, 2012), 29-30.

[5] Antonio Fco. Canales, «A new space for a new science: the transformation of the JAE Campus after the Spanish Civil War», *History of Education*, 41 (5), (2012): 657-674.

Por otro lado, es exigible que toda pieza arquitectónica esté vinculada al contexto en el que ha de emerger; de este modo, sus rasgos nacerán dotados de una lógica de trabazón cultural con el mismo, y se ahuyentarán los nunca deseables objetos espaciales ajenos a la realidad de la que emergen. Este debate, aún no resuelto en la Arquitectura universitaria contemporánea, hunde sus raíces en la crisis del Movimiento Moderno (la irrupción de la modernidad en la Arquitectura durante las primeras décadas del siglo XX), dejando en la memoria actual reflexiones tan cargadas de razón como las del autor italiano Aldo Rossi, quien defendía la vinculación con el lugar, el *locus*, como seña de identidad universal en toda pieza de Arquitectura: «El valor del locus, entendiendo con ello aquella relación singular y sin embargo universal que existe entre cierta situación local y las construcciones que están en aquel lugar».[6]

Por todo ello, la Arquitectura de la Universidad —alcanzando la escala del aula, en lo que más adelante se profundizará—, ha de ser sensible al entorno sociocultural donde se enmarca.

Un estudiante enriquecerá su integración social en la medida en que optimice su bagaje en valores; en paralelo, la sociedad generará sus conocimientos colectivos a través del proceso educativo. El profesor Castrejón Díez apuntaba esta reciprocidad: «No es algo nuevo considerar a la educación como un proceso de adaptación ideado por la sociedad para que un hombre entre en equilibrio consigo mismo y con ella».[7]

Así pues, el espacio material que envuelve los procesos de enseñanza/aprendizaje ha de mantener desde su ideación una estrecha relación con el contexto físico y social, como mejor aval para el desempeño de la misión universitaria. Esta necesaria dimensión espacial ha estado estrechamente ligada a la Educación Superior, desde mucho antes del nacimiento de la Universidad como institución, y en su evolución hasta la actualidad. Así lo recogen un buen número de trabajos que en los últimos años se han ocupado de revisar el vínculo entre modelo universitario y su proyección arquitectónica.[8] Otros han llevado a cabo indagaciones paralelas, si bien

[6] Aldo Rossi, *La Arquitectura de la Ciudad* (Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1971), 157.

[7] Jaime Castrejón, *El concepto de Universidad* (Méjico: Editorial Océano, 1982), 203.

[8] José María Hernández Díaz, «Los espacios de la Universidad Española. Una lectura histórica», *CIAN-Revista de Historia de las Universidades*, 17 (1), (2014): 81-100; Antonio Bonet Correa, «De la Ciudad del Saber a la isla universitaria», en *La Ciudad del Saber. Ciudad, Universidad y Utopía. 1293-1993*

centradas en la etapa escolar, tanto dentro como fuera de España.[9] En este punto, merecen ser mencionados —en el escenario portugués— los recientes trabajos de aplicación de criterios de innovación en las infraestructuras escolares preexistentes,[10] así como algunas Tesis Doctorales.[11]

En continuidad con todo lo expuesto, cabe apuntar que el espacio físico de Enseñanza/Aprendizaje es, por excelencia, el aula, entendida históricamente como célula básica en la Educación Superior. Los siguientes bloques temáticos quieren ocuparse de dicha célula, haciendo énfasis en su tipología arquitectónica.

DEFINICIONES Y CONCEPTOS ASOCIADOS AL AULA UNIVERSITARIA

La herencia conceptual: los límites espacio-temporales en el aula

Generalmente, el aula es entendida como una «sala donde se celebran las clases en los centros docentes».[12] Una habitación equipada con mesas y sillas donde el profesor imparte a sus alumnos una determinada materia. Un lugar acondicionado para la formación de los estudiantes.

Con frecuencia, el aula también es conocida con el término «clase». Entre muchas acepciones, la Real Academia Española hace referencia al espacio —la sala— donde el maestro imparte la lección. Pero el aula guarda asimismo estrecha relación con el tiempo. Y ambas dimensiones —espacial y temporal— se han combinado históricamente en la Universidad.

(Madrid: COAM, 1995) 49-62; Pablo Campos Calvo-Sotelo, «Los espacios del Saber. Interpretaciones sobre modelos históricos de estructuras arquitectónicas universitarias», *Arquitectura COAM*, (312), (1997): 12-29, y *La Evolución histórica del Espacio físico de la Universidad-Impulsos conceptuales, paradigmas arquitectónicos, estrategias institucionales y propuestas recientes de innovación* (Madrid: Ed. Dykinson. Universidad Carlos III de Madrid-Instituto Figuerola de Historia y Ciencias Sociales, 2011), 1-236.

[9] Antonio Viñao Frago, «Del espacio escolar y la escuela como lugar: propuestas y cuestiones», *Historia de la Educación*, 12-13 (1993-94): 17-74; Joel Spring, *The American School 1642-1993* (New York: Mcgraw-Hill, 1994); Catherine Burke, «Looking back to imagine the future: connecting with the radical past in technologies of school design», *Technology, Pedagogy and Education*, 23 (1), (2014): 39-55.

[10] Teresa Valsassina Heitor, *Parque Escolar 2007-2011 – Intervençao em 106 escolas* (Lisboa: Parque -Escolar EPE, 2011).

[11] Alcidia Boia, *Arquitectura escolar e ensino secundário em Portugal (1974-2012)* (Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, Diciembre, 2015). Francisco Javier Rodríguez Méndez, *Arquitectura escolar en España (1857-1936). Madrid como paradigma* (Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, 2004).

[12] *Diccionario de la Real Academia Española*. Definición de aula 1.f. URL: http://lema.rae.es/drae/?val=aula (consultado el 25-09-2015).

Se entiende, en un plano informal, que los contenidos inscritos en el aula están directamente condicionados por la naturaleza de sus límites.

El límite temporal lo ha marcado históricamente la secuencia y alternancia de lapsos horarios, cuyo símbolo centenario reflejaba el reloj de la Universidad con frecuencia instalado en un hito en altura, «torre institucional», que ejercía como referencia visual para el conjunto del recinto e impregnaba con su rítmica cadencia cuanto acontecía dentro de las aulas.

En su acepción material, el límite del aula puede ser definido, en una primera aproximación esencial, como resultado de la implantación de cuatro planos verticales «paredes», y dos horizontales «suelo y techo». A su contenido interno puede accederse de modos diversos, si bien convencionalmente se canaliza a través de un filtro manipulable: la «puerta».

Pero el concepto de aula es mucho más amplio que una definición que quizás no engloba la totalidad de su identidad como espacio construido. El aula se puede definir, en efecto, como célula básica de la actividad formativa, unidad espacial mínima donde se desarrollan con intensidad los fenómenos de Enseñanza/Aprendizaje bajo una impronta delimitadora espacio-temporal.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el aula —como tal célula— depende del organismo de orden superior en el que se inserta, esto es, el edificio y, por extensión, el recinto universitario.

Si se efectúa una lectura de escalas progresivas de los espacio físicos del complejo docente, el aula ocuparía el último nivel de los llamados «espacios del Saber», al tomar como niveles de actuación progresivos los cuatro siguientes: la primera escala sería la relación urbano-territorial, la segunda escala, el recinto del que depende, la tercera —y la más próxima al aula— el edificio docente y, por último, el aula como la unidad espacial básica de la actividad formativa.

Como menciona el arquitecto holandés Herman Hertzberger en su libro *Space and Learning*,[13] las aulas son las «piedras» fundamentales en la construcción de los edificios docentes. La demanda de espacios de formación académica es el principal motivo de construcción de las escuelas, cuyo objetivo es condensar y aglutinar las células espaciales mínimas en un mismo contenedor volumétrico.

[13] Herman Hertzberger, *Space and Learning* (Rotterdam: Ed. 010 publishers, 2008), 20-24.

Existen, quizás, muchos aspectos asociados al concepto de aula que pueden ser cuestionables, pero la relación entre educación y espacio —clase y aula— es una vinculación intrínseca y fundamental que debe estar presente y, además, enfatizarse.

Por lo tanto, el aula podría definirse como un lugar físico/temporal donde se desarrolla un proceso de Enseñanza/Aprendizaje. En el contexto de esta definición, la idea de lugar quiere recordar expresamente la imprescindible vinculación con el entorno sociocultural y humano del objeto espacial, al hilo de lo que apuntaba Aldo Rossi líneas atrás.

De esta forma, el aula es un espacio físico porque la actividad formativa es, sobre todo, un hecho presencial. Las interrelaciones entre las personas que forman la comunidad de aprendizaje necesitan un lugar material para que se produzca correctamente dicho hecho formativo.

En este punto, cabe hacer referencia a nuevos conceptos que en han surgido en la memoria reciente de la Enseñanza/Aprendizaje, como los términos *campus virtual* y *aula virtual*. Definiéndose a sí mismos como entidades carentes de dimensión física, tales propuestas desencadenan un conjunto de significados y características tan imprecisas como incompletas, que nada tienen que ver con el aula cualificada y su condición construida. El «aula virtual» no es más que una herramienta de aprendizaje *on-line* que, como señalan Joan Domènech y Jesús Viñas, «permite acceder a una multiplicidad de recursos culturales, informativos, relacionales, que rompen todavía más el concepto clásico de espacio educativo».[14] Un recurso posible, en estos tiempos, gracias a las nuevas Tecnologías de la Información —de ahora en adelante, TIC's—, y a la gran red de comunicación e información que supone hoy en día Internet. Sobre esta reflexión, es pertinente destacar las palabras de José M. Touriñán: «El objetivo final del aula virtual no es sustituir al profesor o la orientación del aprendizaje, sino facilitar otro entorno que amplía las posibilidades de intervención, pero no conculca las condiciones básicas del proceso de intervención que siempre tiene agentes».[15]

---

[14] Joan Domènech y Jesús Viñas, *La organización del espacio y del tiempo en el centro educativo* (Barcelona: Editorial GRAÓ, 2007), 18.

[15] José M. Touriñán López, «Compartir el mismo espacio y tiempo virtual: una propuesta de investigación para la intervención pedagógica», *Revista de Educación*, 332 (2003): 213-231.

Retomado el hilo argumental, el aula, entendida como célula espacial de vocación creativa influida por el tiempo y sujeta a los límites materiales, es una entidad de dualidad espacio/tiempo que precisa de los principales actores activos, como más adelante se definirán, para que pueda desarrollarse un proceso de Enseñanza/Aprendizaje: «el aprendizaje, el cambio y la innovación requieren de tiempo porque son procesos de transformación y cualquier proceso se desarrolla en el tiempo».[16]

La sensación desangelada que producen las aulas vacías transmite la percepción de que se trata de un ámbito incompleto que precisa de la actividad formativa para adquirir la plena dimensión como tal aula. Pasa de ser un espacio activo, cuando están los actores inmersos en un proceso educativo, a limitarse a un vacío sin función. Por este motivo, el espacio físico/temporal del aula se halla cercenado si no acoge en su seno algún tipo de proceso de enseñanza/aprendizaje.

Tal y como menciona Florentino Blázquez en *El espacio y el tiempo en los centros educativos*, el aula es «cualquier lugar intra-extra muros del centro en el que la concurrencia de profesores, profesoras, alumnas y alumnos lleve al encuentro de un dato, de una experiencia, de una observación o de una práctica».[17]

Esta reflexión del aula como lugar intra-extra muros incita a pensar que existe una multiplicidad de espacios que pueden ser potencialmente didácticos, y que no sólo la formación se realiza entre los seis planos materiales antes enunciados —cuatro paredes, suelo y techo—.

Sin embargo, y como inercia de la lectura histórica del aula en su clásica acepción como célula espacio/temporal fundamental del trabajo educativo,[18] cabe avanzar que, de cara a formular pautas de innovación, no puede limitarse a un formato rígido o estático, y que debe en consecuencia efectuarse una exploración de tipologías alternativas, que enriquezcan su constitución.

---

[16] Saturnino de la Torre, «Modelo Multidimensional de Análisis de Estrategias didácticas», en *Estrategias didácticas en el aula. Buscando la calidad y la innovación*, dir. Saturnino de la Torre (Madrid: Editorial UNED, 2008), 108.

[17] Florentino Blázquez, «El espacio y el tiempo en los centros educativos», en *Organización escolar, una perspectiva ecológica,* dirs. M. Lorenzo Delgado y O. Sáenz Barrio (Alcoy: Marfil, 1993), 339-366.

[18] Domènech y Viñas, *La organización del espacio y del tiempo*, 21.

Aproximaciones al aula universitaria: limitaciones y oportunidades

Cuando se habla de educación, cabe diferenciar tres grandes grupos, en función de los periodos temporales: educación infantil, educación escolar y Educación Superior. Existen muchos matices en la concepción de la formación docente y el espacio asociado en cada uno de los periodos. Uno de los motivos es la madurez de la persona y, por tanto, también las estrategias didácticas empleadas.

Mucho se ha investigado y publicado en relación entre la enseñanza y el espacio físico infantil y escolar, pero no sucede lo mismo con la Arquitectura asociada a la Educación Superior.

En la Educación Superior la modalidad organizativa de enseñanza más frecuente sigue siendo la clase teórica y, por tanto, su contenedor material ha experimentado pocos cambios tipológicos en su dimensión arquitectónica. La clase teórica ha sido entendida como «la exposición verbal del profesor de los contenidos sobre la materia objeto de estudio»,[19] desarrollados en espacios tipo «aula-laboratorio o aula-lección magistral».

El profesor, como foco de atención, se posiciona en un lateral del aula —en ocasiones en una plataforma elevada— para favorecer la visión de los estudiantes, paralelos al foco de atención y organizados mediante elementos de mobiliario, como mesas y sillas.

La disposición tradicional de los actores, como consecuencia de la modalidad de enseñanza de la clase teórica, ha tenido una repercusión directa en la tipología arquitectónica del aula universitaria. Lugares de planta rectangular que se asemejan en excesivas ocasiones a una «caja rígida e impenetrable» con un

> diseño de aulas estrechas y alargadas, para aumentar la superficie lateral «preferentemente el lado de la izquierda» por la que entra la mayor cantidad de luz posible, y una tarima en la cabecera desde la cual el profesor dicta la clase, para favorecer su control visual de los alumnos y concentrar en él la atención de la clase.[20]

[19] Mario de Miguel Díaz (dir.), *Modalidades de enseñanza centradas en el desarrollo de competencias. Orientaciones para promover el cambio metodológico en el Espacio Europeo de Educación Superior* (Oviedo: Ediciones Universidad de Oviedo, 2006), 52.

[20] Pablo Olivos, «Ambientes escolares», en *Psicología Ambiental*, coords. Juan Ignacio Aragonés y María Amérigo (Madrid: Ediciones Pirámides, 2010), 215.

En referencia a la cualidad de la atención, que enuncia el profesor Olivos, cabe subrayar que está íntimamente relacionada con otra no menos relevante, cual es la concentración. Este es quizás el motivo de construir espacios herméticos, aislados por completo del entorno más próximo, que se han caracterizado tradicionalmente por su rigidez espacial y temporal. «Hoy en la universidad [...], pueden convivir experiencias de aprendizaje muy diferenciadas que vinculan concepciones muy distintas de lo que significa aprender y enseñar»,[21] pero el espacio físico/temporal asociado sigue siendo—excepto en casos innovadores— la composición arquitectónica del aula convencional, resuelta en formatos de planta rectangular o cuadrada.

Si se trasladase a un médico cirujano del siglo XV a un quirófano de época contemporánea, posiblemente experimentaría una notable desorientación espacial, ligada a su actividad. El espacio, herramientas o procedimientos de trabajo, serían desconocidos para él. En cambio, un maestro de Educación Superior de la misma época, independientemente de la disciplina impartida, podría adaptarse rápidamente a la configuración espacial del aula teórica, puesto que sigue predominando en las Universidades de hoy en día. Resulta extraño que con los nuevos factores que la han revolucionado, la Educación siga diseñándose como un ámbito meramente adaptado a la metodología de la clase teórica tradicional, donde el principal argumento ha sido históricamente el aislamiento del contexto para favorecer la concentración del estudiante.

En suma, resulta fácilmente constatable que la configuración espacio/temporal de los espacios de Enseñanza/Aprendizaje en educación infantil y escolar ha experimentado más cambios e introducido más herramientas innovadoras en su composición arquitectónica y en su versatilidad temporal que en la Educación Superior, diferencia que se ha hecho más notoria en épocas contemporáneas; quizá esto se haya debido, entre otras razones, a su incorporación más tardía a nuevas metodologías pedagógicas en la forma de enseñar.

Es necesario conocer la memoria y la herencia del espacio físico del aula y de su componente temporal para poder detectar las estrategias arquitectónicas

[21] Juana María Sancho Gil, «Innovación, cambio y mejora en la enseñanza universitaria. Lo que añaden y lo que ocultan las TIC», en *Cómo enseñar en el aula universitaria,* coords. Joaquín Paredes y Agustín de la Herrán (Madrid: Ediciones Pirámides, 2010), 163.

y de actividad que supongan una innovación en su configuración y puedan adaptarse al nuevo panorama formativo y social de la Educación Superior en el siglo XIX. Por ello, en los siguientes epígrafes se aborda el engarce entre memoria e innovación en las aulas de la Universidad. Los contenidos quieren centrarse específicamente en el ámbito geográfico europeo, unificado en torno al Espacio Europeo de Educación Superior, por la incidencia innovadora que implicó la implantación del mismo a partir de 2010.

INNOVACIÓN DOCENTE EN LA CÉLULA MÍNIMA DE ENSEÑANZA/APRENDIZAJE

Tendencias derivadas del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)

La tipología arquitectónica del aula universitaria en Europa, entendida como la célula fundamental del trabajo educativo, ha experimentado pocas variaciones en su composición arquitectónica desde su origen hasta aproximadamente las últimas décadas del siglo XIX. Sus límites espaciales, junto con los temporales, han marcado su devenir sin llamativas variaciones.

Los acontecimientos más relevantes que han acontecido en la Educación Superior en Europa ha sido la incorporación de las TIC's a la Educación, la aplicación de metodologías pedagógicas de innovación y el nuevo Espacio Europeo de Educación Superior.

Las Universidades de Europa se encuentran bajo el paraguas político-institucional del referido EEES, lo que está implicando cambios sustanciales en materia docente, organizativa, de gobernanza y —aunque aún con poca energía— cambios en la dimensión conjunta espacio/temporal. Originalmente, en la Declaración de Sorbona en 1998[22] se manifestaba, por parte de los ministros de Francia, Reino Unido, Italia y Alemania, una voluntad real de armonizar el sistema de Educación Superior Europeo y de acabar con las fronteras, para favorecer la movilidad de los estudiantes. Sucesivas declaraciones y comunicados han ido postulando principios que están transformando la Educación Superior en las Universidades de Europa, afectando a más de 40 países.

[22] Espacio Europeo de Educación Superior. *Declaración de la Sorbona*, 25 de Mayo de 1998, URL: http://tecnologiaedu.us.es/mec2011/htm/mas/2/21/15.pdf (consultado 10-09-2015).

No es objeto de este texto enunciar o enumerar todas las declaraciones que se han llevado a cabo desde 1998 hasta nuestros días, pero sí subrayar algunos conceptos que tienen una consecuencia directa en la configuración espacial y temporal de los lugares que la Universidad dedica a procesos de Enseñanza/Aprendizaje. Se debe reflexionar, en ese sentido, sobre el concepto de *Aprendizaje para toda la Vida*, así como sobre el *Sistema Europeo de Transferencia de Créditos* o el *reconocimiento del aprendizaje formal y no formal.*

La noción de *Aprendizaje para toda la Vida,* que surge por primera vez en la Declaración de Praga de 2001, deja atrás el concepto de que la formación docente en la Educación Superior termina cuando finalizan los años de formación para obtener el título académico. La docencia no se limita exclusivamente a estudiantes que reciben su formación en un periodo de tiempo limitado sino que el *Aprendizaje para toda la Vida,* supone una relación con la formación que le acompañara también en el desarrollo «activo» de su profesión. Este cambio de paradigma supone una mayor demanda de los espacios físicos de Enseñanza/Aprendizaje en la Educación Superior.

El *Sistema Europeo de Transferencia de Créditos*, *ECTS*, se plantea desde los inicios incorporando el concepto de «*carga de trabajo*» tal y como se enuncia en el Comunicado de Londres de 2007. Esto implica que la evaluación deja de considerar únicamente las horas presenciales impartidas en las clases teóricas para considerar igual de necesarias otras metodologías: «La actividad de estudio [...] incluye el tiempo dedicado a las horas lectivas, horas de estudio, tutorías, seminarios, trabajos, prácticas o proyectos, así como las exigidas para la preparación y realización de exámenes y evaluaciones».[23] Este sistema de evaluación implica que el estudiante necesita más espacio físico y más tiempo para desarrollar las tareas resultantes de la carga de trabajo de los créditos ECTS.

Este enriquecimiento incorpora en su seno la dualidad *Aprendizaje Formal/Aprendizaje No Formal*, que se enunciaba por primera vez en el Comunicado de Bergen en 2005: «Trabajaremos con las Instituciones de Educación Superior, y otras, para mejorar el reconocimiento de

[23] Espacio Europeo de Educación Superior. *Comunicado de Londres*, 18 de Mayo de 2007, URL: http://tecnologiaedu.us.es/mec2011/htm/mas/2/21/5.pdf (consultado el 10-09-2015).

aprendizajes previos considerando, cuando sea posible, el aprendizaje informal o No- Formal para el acceso a, y como elemento en, los programas de Educación Superior».[24]

El reconocimiento del aprendizaje no-formal o social implica, desde el punto de vista de la composición arquitectónica, la activación de espacios físicos alternativos en la Universidad, caracterizados por responder a otra naturaleza formal y de localización dentro del edificio o el propio recinto académico global; así, entrarían en acción lugares como zonas de ocio, comunicación, relación, etc. Y se abre la puerta a nuevos tiempos y horarios, de forma que el aprendizaje en su conjunto puede ir progresivamente abandonando la rigidez espacio/temporal del aula universitaria convencional, disolviendo ambos límites, y propiciando la activación docente de innumerables lugares y momentos que hasta entonces habían permanecido inertes. Dichos espacios, además de cumplir con la naturaleza de sus funciones, tendrán que ser polivalentes y empezar a ser considerados también como lugares donde se desarrollan procesos innovadores de Enseñanza/Aprendizaje.

> Frente a una concepción de la enseñanza que centra la mayor parte de las actividades sobre las clases teóricas, el EEES pretende impulsar un enfoque más plural dando un mayor peso a las otras modalidades presenciales y potenciando especialmente las no presenciales con el fin de que el sujeto tenga más oportunidades de ser él mismo el protagonista en la búsqueda del conocimiento.[25]

Desde el punto de vista de la composición arquitectónica, los espacios de Enseñanza/Aprendizaje deben ser flexibles y han de tender en consecuencia a una disolución paralela del límite temporal.

Las TIC's y los procesos de Enseñanza/Aprendizaje

Las TIC's, y especialmente Internet, han revolucionado la educación como una herramienta más de trabajo para estudiantes y personal docente. Ya no se concibe la didáctica sin la referencia a los nuevos medios. La

[24] Espacio Europeo de Educación Superior, *Comunicado de Bergen*, 19-20 Mayo 2005, URL: http://tecnologiaedu.us.es/mec2011/htm/mas/2/21/2.pdf (consultado el 10-09-2015).

[25] De Miguel Díaz, *Modalidades de enseñanza centradas en el desarrollo de competencias*, 52.

relación entre las TIC's y la educación es un campo muy amplio del que se ha investigado y escrito mucho pero en este texto conviene destacar las implicaciones que tienen el uso de las TIC's en la configuración espacial de los espacios de aprendizaje activo.

> La cantidad de información comunicada por la prensa, las revistas, las películas, la televisión y la radio, exceden en gran medida a la cantidad de información comunicada por la instrucción y los textos en la escuela. Este desafío ha destruido el monopolio de libro como ayuda a la enseñanza y ha derribado los propios muros de las aulas.[26]

Esta reflexión de Marshall McLuhan, donde habla del derribo del muro de las aulas, puede incitar a pensar que la enseñanza universitaria no se localiza exclusivamente en un espacio hermético, cerrado y acotado, sino que el fácil acceso a la información ha convertido el espacio de enseñanza en un ámbito más permeable y deslocalizado. El hecho de que la información sea más accesible implica que el alumno realice esta actividad de modo más versátil, desplazándose por el recinto, y empleando a tal fin distintos espacios dentro e incluso fuera del complejo estrictamente universitario. En ese sentido, el uso actual de ordenadores portátiles u otros dispositivos móviles ha dinamizado los procesos de Enseñanza/Aprendizaje.

Volviendo a las palabras de Marshall Mcluhan sobre el *derribo de los muros del aula*, el empleo del ordenador portátil fuera del aula de informática es un claro ejemplo de que las TIC´s y los dispositivos asociados están revolucionando la enseñanza.

Haciendo una breve referencia al arquitecto de origen coreano Toyo Ito y el concepto que expone de límite flotante[27] que —según apunta— es un espacio inexistente de la comunicación que convive con el espacio real, resultaría lógico pensar que, debido a ello, la composición arquitectónica de la célula mínima de Enseñanza/Aprendizaje —y sobre todo de su límite— debe reformularse.

Las modalidades innovadoras de Enseñanza/Aprendizaje en la Educación Superior han sido impulsadas por el EEES. Esta realidad no implica

[26] Edmund Carpenter y Marshall McLuhan, *Aulas sin muros. Un estudio sobre las prácticas educativas mediadas por tecnologías en un entorno virtual de aprendizaje* (Barcelona: Editorial Laia, 1974), 155.

[27] Toyo Ito, *Arquitectura de límites difusos, 1999* (Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2006), 26-28.

que anteriormente al Comunicado de la Sorbona en 1998 no se pusiesen en práctica en la Universidad, pero este nuevo marco actual en la Educación Superior las ha revalorizado.

En la actualidad, los modelos de enseñanza europeos han incorporado el conjunto de actividades referidas a la carga de trabajo —Comunicado de Londres, 2007—: tutorías, seminarios, prácticas, etc. Además de las horas presenciales de las clases prácticas, se consideran aquellas cuya modalidad es no presencial, entendiéndose como tal la ausencia *in situ* del profesor, pero donde sí existe la presencia física de los actores. Sin embargo, no parece lógico que la tipología arquitectónica de los espacios de aprendizaje sea el mismo para el empleo de todas las modalidades de enseñanza.

Las necesidades específicas de los nuevos espacios de Educación Superior, convergen posiblemente en torno a un punto en común: «la flexibilidad», una cualidad que remite a la referida activación de espacios tradicionalmente inertes respecto al hecho formativo, transformación a la que pueden contribuir las TIC´s. Pero el abuso de los modernos canales de telecomunicación arroja una duda esencial, ya que si pretenden reemplazar completamente al contacto humano directo, se estaría amenazando la misión última de la Universidad. Por ello, es preciso insistir en la necesidad del espacio físico como ingrediente insoslayable de la formación integral de la persona. Y, por ello, procede analizar cómo se comporta el aula como célula básica de la Educación Superior, bajo el punto de vista de su dimensión interna, su relación con el contexto y la relevancia de su límite arquitectónico.

LA CONTRIBUCIÓN INNOVADORA DEL LÍMITE ARQUITECTÓNICO AL AULA UNIVERSITARIA

Acepciones básicas del límite en Arquitectura

El límite, en sus definiciones generales, recoge algunos significados como «línea», «fin», «extremo» o, en matemáticas «secuencia infinita». Entre las muchas acepciones que recoge la Real Academia Española sobre el límite, resulta oportuno detenerse en la definición de «Línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios»,[28] y al igual que pasa con

[28] *Diccionario de la Real Academia Española*. Definición de límite 1.m; http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=kQ7dYdFWMDXX2cjGsp6Q (consultado el 25-09-2015).

la definición del límite, el término línea puede asociarse a términos como «figura», «forma» o «raya».

La gran amplitud de acepciones en su significado permite explorar el concepto del límite como un campo complejo lleno de matices y combinaciones. Al profundizar un poco más sobre el significado del límite, y el origen de esta palabra en latín, nos detenemos en el término «frontera»[29]. Esta acepción invita a pensar en la separación entre dos elementos; «Dentro/Fuera» o «Inicio/fin»; en definitiva, incide en la relación «Interior/Exterior» de dos espacios.

El concepto de límite aplicado a la Arquitectura puede ser entendido en dos sentidos básicos. En primer lugar, como la delimitación de un espacio concreto; en segundo, como la transición entre dos. Ahora bien, ambos sentidos pueden vincularse: «el límite es un término que estimula en nuestra memoria conceptos muy diferentes que guardan en común una fuerte relación con la acotación de espacios que se produce en la arquitectura».[30]

El límite, entendido como la delimitación de un espacio, hace referencia al contorno que rodea un lugar, un ámbito. En Arquitectura, son los planos verticales los que condicionan el interior respecto al exterior, y los planos horizontales hacen lo propio con el margen superior respecto al inferior. La acotación tradicional del espacio suele realizarse mediante un plano, cuya expresión planimétrica es una línea. Un plano remite a una membrana con dos caras, interior/exterior. Sin embargo, si se manipula y tensiona una de las dos caras, surge un espacio adicional, un vacío injertado en el tránsito interior/exterior. En este caso, el límite también sería entendido como la transición de dos espacios, tal y como se ha expuesto anteriormente.

El arquitecto estadounidense Robert Venturi, en su emblemático libro *Complejidad y contradicción en la arquitectura* expone estás dos interpretaciones del límite en la Arquitectura. Según afirma, «la contradicción entre el interior y el exterior puede manifestarse en un forro despegado que produce un espacio adicional entre el forro y la pared exterior».[31]

---

[29] Ministerio de Educación. *DidacTerion: Utilidades para el desarrollo de contenidos educativos interactivos*. Definición de *limes*. http://recursostic.educacion.es/multidisciplinar/didacterion/esddlt.php?modo=prn (consultado el 25-09-2015).

[30] Juan Luís Trillo de Leyva, *Argumentos sobre la contigüidad en la arquitectura* (Sevilla: Universidad de Sevilla, 2001), 30.

[31] Robert Venturi, *Complejidad y contradicción en la arquitectura* (Barcelona, Editorial Gustavo Gili, 1999), 118.

La expresión del límite cuando el forro y la pared exterior son análogos, se manifiesta por medio de líneas —representando a sendos planos— que actúan como una fina membrana que rodea el contorno. En cambio, si el forro se despega —como señala Venturi— se crea un espacio adicional entre el interior y el exterior. Este matiz tiene como consecuencia la forma en la que se experimenta y se vive la transición entre el espacio interior y el exterior.

Si el límite es entendido como una membrana, la transición se realiza de forma directa y sin elementos de articulación espacial, pero si el límite es entendido como un espacio adicional —consecuencia de que el forro, la cara interior, se despegue de la pared o cara exterior— la transición se realiza de forma fluida, de tal modo que el intersticio adicional actúa de elemento de articulación entre las partes originales.

En la Arquitectura moderna, esta disquisición sobre la interpretación conceptual del límite está llamada a responder a un mundo complejo, variable y fuertemente interrelacionado. En dicho contexto de ideas, señala Venturi que la transición entre dos espacios «debe articularse por medio de lugares intermedios definidos que permiten el conocimiento simultaneo de lo que es el significado al otro lado».[32]

Una vez efectuada la precedente aproximación al sentido que cabe dar a la noción de límite en Arquitectura, y como cuestión previa a una reflexión sobre las posibilidades de innovación que posee, asociables a una análoga innovación en los tiempos y las modalidades de la docencia, es pertinente recoger —siquiera de modo sintético— una clasificación de los elementos físicos que van a protagonizar el hecho formativo —os actores de la Enseñanza/Aprendizaje— todos ellos incorporables dentro de los límites arquitectónicos del aula universitaria.

Los actores: innovación y flexibilidad espacio-temporal dentro y fuera de los límites del aula

Antes de proceder a exponer las pautas de innovación que afectan al *corpus* arquitectónico del aula universitaria, ha de realizarse una sencilla síntesis de los seres y elementos que se han de organizar dentro de ella.

[32] Venturi, *Complejidad y contradicción en la arquitectura*, 131.

La razón deriva de la referida naturaleza «física» de dichos actores, tanto si se trata de personas —cada una de ellas con misiones distintas—, como de objetos de diferente naturaleza. Entre los actores, hay elementos complementarios, asimismo presentes en la etapa escolar.[33] Para ilustrar esto último, sirva asimismo el interesante artículo escrito por Santiago Aragón, publicado en *Aulas con memoria. Ciencia, educación y patrimonio en los institutos históricos de Madrid (1837-1936)*.[34] Lo descrito es válido como refuerzo argumental para explicar que los actores involucrados en el aprendizaje van más allá de las personas, participando elementos materiales como el mobiliario y los dispositivos tecnológicos u objetos de apoyo referidos en el texto del profesor Aragón.

A partir de lo expuesto, y como primera lectura, debe subrayarse que la dimensión corpórea del ser humano exige comprender que su disposición y movimientos dentro de un marco definido han de ser concebidos con coherencia, de tal forma que se pueda estructurar una organización en el espacio —y el tiempo— que optimice las actividades a desarrollar. Seguidamente, se recogen los las características esenciales de los dos grandes grupos de «actores» que intervienen en los procesos de Enseñanza/Aprendizaje: activos e inductores.

Activos: participan directamente en los procesos.

- Alumnos.
- Profesores.
- Personal de Administración-Servicios.
- Ciudadanos.
- Elementos.
  - o Patrimonio.
  - o Piezas arquitectónicas de calidad.

[33] María Nieves Gómez García, «El aula escolar, escenario, narración y metáfora: Nuevas fuentes para la historia de la educación», *Historia de la Educación*, 25, (2006): 341-358, URL: http://revistas.usal.es/index.php/0212-0267/article/view/11185/11607 (consultado el 7 de Julio de 2015).

[34] Santiago Aragón Albillos, «Historias de objetos que cuentan historias: plantas, rocas y animales en los institutos históricos madrileños», en *Aulas con memoria. Ciencia, educación y patrimonio en los institutos históricos de Madrid (1837-1936*), eds. L. López-Ocón, S. Aragón y M. Pedrezuela (Madrid: CEIMES-Doce calles, 2012), 105-116.

- Zonas urbanísticas de calidad.
- Obras de Artes plásticas (escultura, pintura).
- Naturaleza (como valor cultural).

Inductores: estimulan indirectamente los procesos.

- Mobiliario urbano e interior.
- Máquinas de *vending* o equipos similares.
- Naturaleza (no como valor cultural).
- Obras y espacios arquitectónicos singulares.

Dentro de los primeros, los alumnos son los universitarios discentes. En la enseñanza tradicional eran entendidos como sujetos pasivos del proceso, pero en el nuevo paradigma educativo son los nuevos actores «activos» que desempeñan un rol principal, constituyendo los sujetos donde se centra el aprendizaje. Los profesores son los universitarios docentes. La tradición muestra que han sido considerados el foco de atención principal de los alumnos, tanto si desempeñan su labor mediante la presencia física, o en otros formatos alternativos. Dentro de la comunidad específicamente universitaria, el personal de administración y servicios puede ser concebido como actores que llevan a cabo una labor de apoyo formativo complementario, con capacidad de intervenir temporalmente en acciones de esta naturaleza. Los ciudadanos, esto es, el colectivo no perteneciente en sentido estricto a la Institución —y que en consecuencia no realizan actividades estrictamente docentes o regladas—, poseen no obstante un incuestionable potencial en la misión de enriquecer la formación integral de la persona, objetivo último de la Universidad. La Naturaleza —tomada como un valor cultural—, el patrimonio o la ciudad, entre otros, son elementos capaces de generar conocimiento y, por tanto, actores que inciden en el proceso formativo global. Cabe calificarlos asimismo como actores «activos», en virtud de su capacidad de transmitir valores culturales, históricos o estéticos, entre otras cualidades capaces de enriquecer al universitario.

Al margen de los anteriormente descritos actores que participan directamente en los procesos docentes, existe un conjunto complementario de elementos inductores, los cuales intervienen indirectamente en dichas

dinámicas de enseñanza/aprendizaje. Uno de ellos es el mobiliario del aula —mesas, sillas, …— cuya disposición condiciona la organización en el espacio del aula de los alumnos y profesores. La Naturaleza —tomada únicamente como elemento pasivo, sin valía cultural específica—, el equipamiento de diversa índole, así como las obras y espacios arquitectónicos singulares, entre otros, pueden inducir e intervenir en la enseñanza, en la medida en que propicien ámbitos físicos que estimulen o simplemente favorezcan la agrupación —organizada o casual— de los universitarios que se vean inmersos en procesos de aprendizaje.

El presente escrito no se marca como objetivo un estudio pormenorizado de las características de cada uno de ellos, sino que quiere circunscribirse a su clasificación, y a subrayar que todos ellos poseen una cierta dimensión física, ocupando en consecuencia un espacio dentro del aula. Los más relevantes son incuestionablemente las personas —prioritariamente, profesores y alumnos— cuya movilidad introduce automáticamente el factor temporal en el desempeño de su actividad.

Cuestión relativamente segregable de todas estas organizaciones espaciales de los actores es la naturaleza formal del espacio contenedor; es decir, del aula en su materialización arquitectónica. Su evolución a lo largo de la historia universitaria ha dejado unas pautas de ordenación que a continuación van a recordarse.

Memoria de las composiciones arquitectónicas en el aula: forma y contorno

> Forma es un término amplio que encierra diversos significados. Puede referirse a una aparición externa reconocida [...]. Frecuentemente, la forma incluye un sentido de masa o de volumen tridimensional, mientras el contorno apunta más en concreto a [...] la configuración o disposición relativa de las líneas o perfiles que delimitan una figura o forma.[35]

La historia de la Arquitectura de las aulas ha dejado un elenco de tipologías en planta que resulta conveniente resumir. La sencilla categorización que va a exponerse se limita a las composiciones desde el prisma de la forma

[35] Francis D.K. Ching, *Arquitectura. Forma, espacio y orden* (México: Ediciones G. Gili S.A, 2002), 34.

global de dichas plantas, donde se refleja con cierta nitidez la morfología del contorno, es decir, de los límites de aula, representados con el apoyo del grafismo geométrico.

La tipología arquitectónica del aula tradicional cristalizó, a partir de la génesis institucional de la Universidad en la Edad Media, con la construcción de los primeros edificios destinados a lo que hoy en día conocemos como Educación Superior. La demanda de estudiantes, que se trasladaban a las ciudades para formar parte de las Instituciones Universitarias, había crecido notablemente a lo largo del siglo XV y los lugares donde se impartía la docencia, esparcidos por el entramado urbano, se habían quedado limitados a pequeñas construcciones, ineficaces, y de pobre calidad constructiva y funcional. Como consecuencia de esta precariedad, la memoria de las primeras etapas universitarias deja el testimonio de la emergencia de los primeros edificios compactos, dotados de personalidad arquitectónica significativa, y resueltos en un único volumen construido, como idóneo contenedor espacial llamado a albergar las actividades específicas de la Educación Superior.

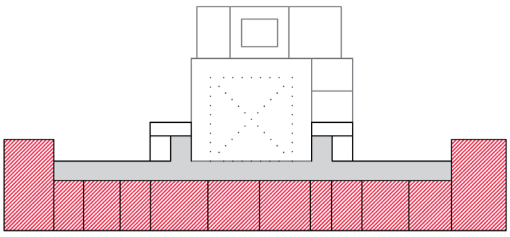
Como señala el ilustre historiador Antonio Bonet Correa en el artículo *La Arquitectura y el Urbanismo de las Universidades,* los primeros edificios universitarios —conocidos en el Renacimiento como «Palacio de las Musas», «Templo de Minerva y de Apolo», «Domus Sapientia» o «Casa del Saber»—[36], eran construcciones compactas de planta cuadrada o rectangular que articulaban el espacio interior mediante uno o más patios y que, a su vez, estaban dominados por una torre. Diseñados con el aspecto de palacios señoriales, contaban con dependencias tales como galerías, capilla, aulas, salas para los maestros o paraninfo académico.

El arquetipo de la tipología arquitectónica del «edificio-universidad» —*Domus Sapientia*— fue la construcción del Palacio del *Archiginnasio* de Bolonia del arquitecto Antonio Terribilia, inaugurado en 1563. El *Archiginnasio* se dividía en dos plantas. Es en la planta superior donde se localizaban las primeras aulas diseñadas y construidas para albergar la enseñanza universitaria, siendo de relevancia histórica por cuanto cristalizaba la tipología arquitectónica del aula. Eran un total de diez

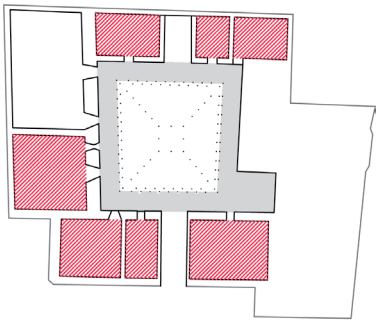
[36] Antonio Bonet Correa «La Arquitectura y el Urbanismo de las Universidades», *CIAN-Revista de Historia de las Universidades* 17 (1), (2014): 23-30, URL: http://e-revistas.uc3m.es/index.php/CIAN/article/viewFile/1967/938 (consultado el 13 de septiembre de 2015).

aulas dispuestas de forma lineal más dos aulas magnas en cada uno de los extremos. El contorno de cada una de ellas estaba asociado a una tipología en planta rectangular, como resultado de la transformación de la geometría regular del cuadrado. Su tamaño era semejante. La división de los planos verticales estaba subordinada al orden regular de los huecos de la fachada principal. La dimensión en planta de las dos aulas magnas era notablemente superior, debido a la necesidad de aumentar la capacidad de albergar un número mayor de estudiantes que en las clases «convencionales». Las aulas, dispuestas de forma lineal, se comunicaban entre sí a través de un pasillo estrecho y longitudinal, cuya única función era conectar el espacio de enseñanza con el patio interior y los núcleos de comunicación. El contorno de cada una de las aulas estaba claramente definido. Los planos verticales, que se comportaban estructuralmente como muros de carga, eran sólidos y opacos, de forma que limitaban física y visualmente el ámbito encerrado, produciendo una sensación espacial caracterizada por un notable ocultismo. Así, el límite acotaba los espacios, comportándose como una membrana sólida de gran espesor donde el forro y la pared exterior componían un único elemento que actuaba como una barrera infranqueable que aislaba el espacio de enseñanza/aprendizaje de su entorno más próximo. La forma del aula de planta rectangular y volumen cúbico, que encerraba el espacio interior y lo incomunica del exterior, evocaba de algún modo la metáfora espacial de la «caja».

Otro ejemplo representante de la tipología arquitectónica del «edificio–universidad» en la primera mitad del siglo XV es el edificio de las Escuelas Mayores de Salamanca donde también se diseñaron, desde sus inicios, aulas destinadas a la Educación Superior.

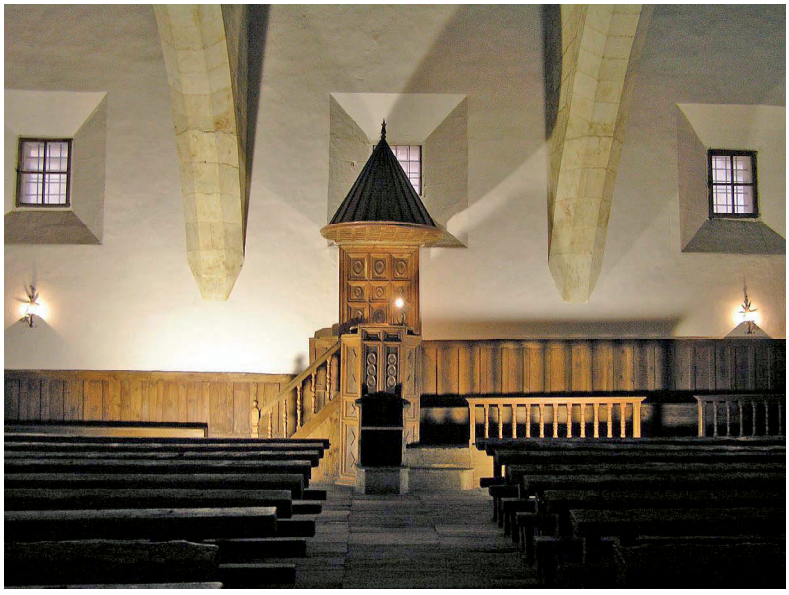


Esquema Aulas_ Archiginnasio de Bolonia



Esquema Aulas_ Escuelas Menores de Salamanca

Se trataba de una pieza formalmente compacta, resuelta originalmente en una planta, que se organizaba en torno a un vacío central, un claustro de planta sutilmente trapezoidal. La tipología de las aulas de esta *Domus Sapientia* es semejante a las del Palacio del *Archiginnasio* de Bolonia, de las cuales se ha hecho ya un breve análisis compositivo, aunque cabe no subrayar algunas singularidades. La tipología en planta de las aulas —o «generales» como se las conocía en sus inicios a estas dependencias— eran de forma ortogonal aunque con una geometría más cuadrada que las anteriormente descritas. Esta variación geométrica respondía más a las necesidades de la composición volumétrica del edificio que a una cuestión de adaptabilidad del espacio interior. Destaca, como se la conoce hoy en día, el aula «Fray Luís de León» de la Universidad de Salamanca, ya que conserva —casi en su estado original— el mobiliario propio de la Edad Media. Los estudiantes se sentaban en bancos y mesas que se disponían de forma longitudinal a lo largo de la planta: «Los bancos y mesas para los alumnos impresionan por lo elemental de sus soluciones, pues se limitan unos y otras a simples vigas, malamente desbastadas».[37] Y el maestro en el fondo del aula, en una cátedra, con una posición privilegiada.



Aula «Fray Luis de León» (Universidad de Salamanca).

[37] Luís Enrique Rodríguez, *Historia de la Universidad de Salamanca. Volumen II. Estructuras y flujos* (Salamanca: Editorial Universidad de Salamanca, 2004), 400.

La disposición de los actores en el espacio —maestro y discípulos— era la idónea para la transmisión de conocimiento en formato de clase teórica, tal y como se conoce en la actualidad. Se ajustaba al formato de planta cuadrada. La forma del aula en las Escuelas Mayores salmantinas resultaba también semejante a la idea de «caja» pero con una singularidad: la transición física entre el interior y el exterior se hacía por medio de un espacio de transición, un umbral.

El umbral es el espacio de articulación entre el aula y su entorno más próximo. Según la terminología del arquitecto estadounidense Louis Kahn, el umbral es un lugar de transición entre un elemento «servido» —en este caso, las aulas— y un espacio «servidor», que concierne generalmente a los pasillos de comunicación. Como será analizado más adelante, el umbral puede generar riqueza espacial y oportunidades inesperadas para los fenómenos de Enseñanza/Aprendizaje.

El nacimiento de la Universidad moderna en el siglo xix con los modelos francés, inglés y alemán, supuso variaciones en la planta arquitectónica de los edificios, como la Universidad de Humboldt en Berlín, 1810, de planta en «U», aunque en tal caso se trataba de un edificio preexistente, el palacio del Príncipe Heinrich. Sin embargo, la composición arquitectónica de las aulas seguía siendo concebida como un espacio aislado y localizado para albergar la modalidad de aprendizaje de clase práctica o teórica.

No es hasta mediados del siglo xx cuando la tipología del aula comenzó a sufrir leves variaciones y a incrementarse el número de formatos. El fenómeno de la Universidad de masas a partir de los años sesenta y setenta, supuso un gran incremento en el número de estudiantes en las universidades de Europa y las aulas se quedaban espacialmente pequeñas, y además resultaban insuficientes en número. Los edificios universitarios de nueva construcción aumentaron el número, tamaño y formatos de aulas destinadas tanto a la clase teórica como práctica, salas de estudio, salón de actos, biblioteca, aulas/taller, laboratorios o zonas de prácticas.

En los conjuntos ya construidos, el problema de la falta de lugares para la docencia supuso la colonización de otros espacios del edificio. Este fenómeno casual es quizás el inicio de la disolución de la tipología arquitectónica del aula universitaria que, desde sus inicios en la Edad Media, había experimentado variaciones leves o inexistentes. A este hecho coyuntural hay que sumar la incipiente incorporación de métodos pedagógicos alternativos a la modali-

dad de clase teórica y práctica como, por ejemplo, los seminarios y el trabajo en grupo. Las aulas tradicionales comenzaron a experimentar un proceso de expansión y «colonización centrífuga» donde se fue ganando espacio a lugares de su entorno más próximo que, inicialmente, estaban infrautilizados.

En torno a la década de los 80, los procesos de enseñanza/aprendizaje en la Educación Superior ya aplicaban nuevas estrategias pedagógicas. Los edificios universitarios que se construían, de nueva planta, además de contar con un gran catálogo de aulas —de pequeño, mediano y gran formato—, acondicionaban otros espacios para el aprendizaje en el propio edificio y en su contexto cercano. En la actualidad,

> el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y su uso más frecuente en ambientes académicos ha cambiado el enfoque de la universidad y otras instituciones de educación. Internet y otras herramientas informáticas han establecido métodos de enseñanza y aprendizaje nuevos y cada vez más dinámicos.[38]

Se reclama un tipo de Arquitectura para la educación universitaria donde los estudiantes tengan una gran variedad de espacios, donde sean capaces de concentrarse y también de relacionarse física y visualmente con el entorno que los rodea.

> Los procesos de Enseñanza-Aprendizaje contemporáneos se pueden producir en cualquier parte, como consecuencia de una labor formativa focalizada en cómo pensar, esto es, centrada en las competencias, en lugar de los conocimientos. Por lo tanto, es necesario buscar como condición esencial de los nuevos ámbitos la flexibilidad: frente a los antiguos espacios «reservables», de uso estricto, nuevos espacios «libremente disponibles»; un ejemplo interesante lo constituye el edificio BK-City (Escuela de Arquitectura) de Delft.[39]

[38] Andreira Peñaloza y Flavia Curvelo, «La experiencia del espacio académico flexible BK-City, Universidad Técnica de Delft, laboratorio espacial de una facultad de arquitectura», *dearq. Revista de Arquitectura de la Universidad de los Andes,* 9 (2011):114-131, URL: http://dearq.uniandes.edu.co/sites/default/files/articles/attachments/dearq_09_09_a_penaloza_-_f_curvelo.pdf (consultado el 4 de septiembre 2015).

[39] Pablo Campos, «Niveles espaciales y dimensión fenomenológica en los ámbitos universitarios», *Revista Architectonics – Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona*, 27 (2015): 219-234.

El aula comienza a transformar su contorno dentro de espacios de orden superior disolviéndose dentro de lo que podían denominarse «cuatro niveles de actuación» según la proximidad física a la célula mínima de enseñanza/aprendizaje: su entorno más próximo, el edificio, el campus o la ciudad.

Primer Nivel: Entorno Próximo del aula

— *Umbral*

El entorno más próximo al aula es el umbral —lugar de transición entre el aula y el pasillo—. La colonización del espacio/umbral podría ser incorporando dentro del contorno del aula o servir como espacio propio de trabajo donde puede surgir un aprendizaje espontáneo o informal. No resulta anómalo ver alumnos en las puertas de las aulas sentados en el suelo realizando acciones formativas de carácter semi-autónomo (figuras 1a, 1b).

— *Espacio Exterior/Interior adicional*

El espacio exterior más próximo puede ser incorporado dentro del contorno del aula creando espacios adicionales a la tipología tradicional, como terrazas o patios interiores.

De forma opuesta, en el interior hay espacios que se pueden añadir dentro del contorno físico del aula como zonas funcionales —para guardar equipamiento o mobiliario—, o como espacios de trabajo de mayor intimidad (figuras 1c, 1d).

— *Pasillos*

Los pasillos —en espacios de aprendizaje flexibles— pueden ser entendidos como una extensión y «colonización centrífuga» del aula. Se trata de espacios infrautilizados que con la presencia de elementos inductores como el mobiliario se convierten, además de satisfacer la función de comunicación, en lugares didácticos, gracias a la disolución física del límite del aula convencional.

Como señala Hertzberger, se produce una suerte de tránsito «del pasillo a la calle de la enseñanza»[40]. Además de cumplir con la función de conectar

[40] Hertzberger, *Space and Learning,* 42.

y comunicar las diversas dependencias del centro educativo, son espacios de trabajo donde los estudiantes realizan actividades docentes.

Para que los pasillos puedan cumplir una doble función —espacio de conexión y de aprendizaje— su dimensión en planta debe tener la suficiente anchura.

Las «calles de enseñanza» son espacios rectangulares y alargados. El contorno puede ser más o menos acotado pero la delimitación del espacio comienza a ser levemente imprecisa (figuras 1e, 1f, 1g).

Segundo Nivel: Escala del Edificio

El edificio universitario debe ofrecer lugares de encuentro para la comunidad de aprendizaje que estén dotados de un alto índice de versatilidad, tanto en piezas de nueva planta como en la adaptación de estructuras existentes. Espacios polifacéticos, convertibles y flexibles: «la importancia de la flexibilidad, en contra de la rigidez que ha caracterizado a las escuelas tradicionales. Flexibilidad para conseguir una apertura, tanto humana como arquitectónica».[41]

Dentro de este segundo nivel de actuación, es posible diferenciar múltiples tipos de espacios: vestíbulos, espacios de encuentro, espacios de comunicación, equipamientos, rincones, esquinas, «islas construidas» o equipamientos.

— *Vestíbulos y Zonas de encuentro*

Se trata de espacios, generalmente de geometría regular, delimitados por su forma pero con un contorno permeable que favorece el flujo peatonal y la continuidad espacial. Son lugares, que al igual que ocurre con los pasillos, pueden cumplir una doble función: además de ser lugares de encuentro y reunión de la comunidad de aprendizaje, pueden activarse como lugares para la docencia. Un vestíbulo cuya única misión sea la de «acoger» a los actores, es insuficiente y se podría clasificar como un espacio infra-utilizado, que puede activarse mediante la entrada en escena de elementos inductores como el mobiliario de trabajo o material para exposiciones (figuras 2a, 2b).

[41] María Teresa Unzurrunzaga, «Consecuencias arquitectónicas de las nuevas tendencias pedagógicas», *Revista de Educación* 233-234 (1974): 34-53, URL: http://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/71281/00820073002834.pdf?sequence=1 (consultado el 30 de julio de 2015).

— *Elementos de comunicación*

En palabras textuales de Joan Domènech y Jesús Viñas sobre los elementos de comunicación, «en algunas construcciones modernas se ha optado por casi eliminar estos espacios, al quedar plenamente integrados con las aulas, en un planeamiento de máximo aprovechamiento».[42]

Los elementos de comunicación como las escaleras —además de permitir la circulación física entre dos áreas localizadas en distintos planos horizontales— pueden albergar procesos de aprendizaje informal, tanto en superficie como en el espacio residual que se crea en la parte inferior. Son muchos los ejemplos actuales donde se ha activado esta tipología, como la rampa de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Delft (figura 2c).

— *El rincón*

Los rincones, que se forman como resultado del encuentro cóncavo entre planos verticales y horizontales, son espacios aptos para enriquecer los edificios universitarios con lugares íntimos y privados. Su tipología en planta está subordinada a un orden superior —el contenedor que forma el rincón— y con un límite físico no construido. El contorno delimite únicamente dos de los cuatro planos verticales tradicionales (figura 2d).

— *La esquina*

La esquina constituye un caso singular, que comparte con el rincón ser el resultado de la intersección de una serie de planos verticales y horizontales, pero que se diferencia por tratarse de un elemento convexo, esto es, que despliega una suerte de límite «agudo» que puede dividir la percepción espacial del aula en dos sectores diferenciados. La esquina encuentra su tipología prototípica en el aula con forma de planta en «L».

— *«Islas construidas»*

La disolución del aula tradicional ha supuesto la aparición de espacios académicos autónomos, con un contorno ligeramente definido y localizados por todo el edificio. Abandonando en muchos de los casos la geometría en planta cuadrada o rectangular, estos espacios —generalmente de peque-

[42] Domènech y Viñas, *La organización del espacio*, 23.

ñas dimensiones— albergan procesos de Enseñanza/Aprendizaje para pequeños grupos o trabajo autónomo. Es posible hablar de «islas construidas», deslocalizadas respecto a la disposición tradicional de las aulas. Cabe destacar, por ejemplo, las que se encuentran en el centro docente de *SDU Syddansk Universitet* en Kolding, Dinamarca (figuras 2e, 2f, 2g).

— *Lugares de equipamientos.*

Se trata de espacios de uso alternativo, como es el caso de los ámbitos propios de espacios funcionales como las cafeterías, comedores o zonas de estancia y relajación. En este tipo de lugares, la actividad de aprendizaje no se ve espacialmente condicionada por un límite construido; de este modo, no posee un contorno material nítido, sino que está constituido por elementos perimetrales de materialidad singular —desde el prisma de la percepción y la movilidad física—, así como en cierto modo «efímero», puesto que la actividad de aprendizaje dentro de ellos está asociada al tiempo que dura la estancia de los actores en este tipo de espacios dotados de equipamientos (figura 2h).

Tercer Nivel: Escala del Campus

Sobre la realidad de la totalidad del recinto docente —habitual y erróneamente denominado «campus»—, la presente coyuntura de innovación obliga a armar un concepto más amplio, que responda con idoneidad a dicha exigencia. Sirva como ilustración de la mutación en la idea de «aprender» la apuntada por Nair y Fielding: la obsoleta praxis de la enseñanza como «un mismo grupo, con un mismo profesor, en un mismo aula, al mismo tiempo, aprendiendo lo mismo» debe reemplazarse por un paradigma innovador: «cualquier persona, con cualquier profesor, en cualquier lugar y en cualquier tiempo, aprendiendo cosas distintas».[43]

— *Espacios en torno al edificio construido.*

Son lugares más difíciles de clasificar debido a que tienen un límite arquitectónico temporal y no construido. Se trata de ámbitos perimetrales, los cuales pueden entenderse en muchos casos como el umbral del edificio,

[43] Prakash Nair y Randall Fielding, *The Language of School Design* (Minneapolis: MN Designshare, 2005), 17.

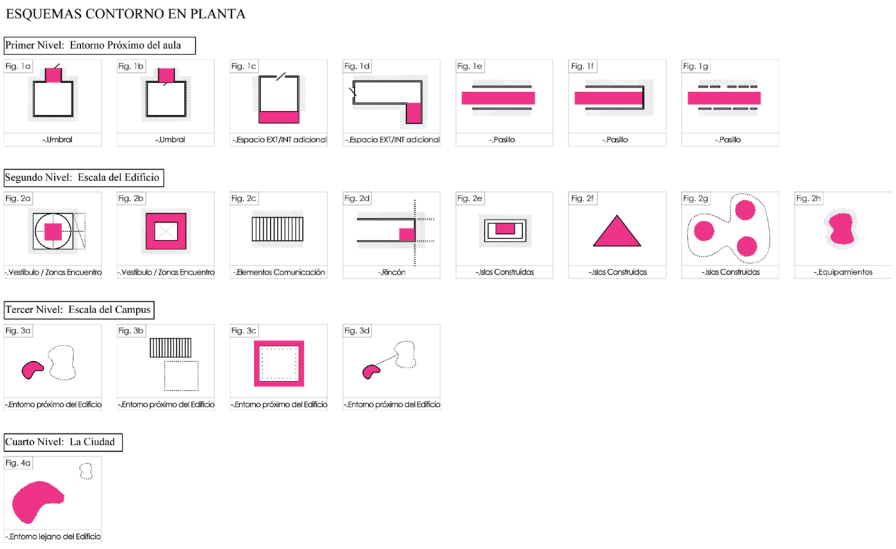
e incluso sus rampas de acceso —como la existente en la Universidad de postgrado del *Strelka Institute* en Moscú— o espacios al aire libre o en la naturaleza como puede ser la sombra de un árbol (figuras 3a, 3b, 3c)

— *Espacios dentro del perímetro del campus.*

Se trata de ámbitos localizados bien al aire libre o en algún otro edificio existente dentro de los límites del recinto docente, espacialmente independiente respecto al edificio docente de que se trate. Como ejemplos prototípicos cabe citar aquellos que concentran actividades comunes a las diversas áreas de conocimiento, como las bibliotecas/CRAI, los centros de investigación o los edificios con «doble cometido»[44] en el campus (figura 3d).

Cuarto ***Nivel:*** *La ciudad*

La Universidad debe ejercer como promotora de desarrollo no sólo dentro de los límites del recinto docente, sino asimismo —y fundamentalmente en la coyuntura de innovación actual— dentro de la ciudad anexa. Los vínculos universitario-urbanos han de comprenderse como trama de interacción entre diversos tipos de espacios para el aprendizaje, empresas, agrupaciones e instituciones (figura 4a).



[44] Thorvald Christian Norberg-Schulz, *Intenciones en Arquitectura* (Barcelona: Gustavo Gili, 1998), 71. En este texto se acuña el concepto de *building task*, traducible como «cometido del edificio».

Los límites en el aula: transformación arquitectónica e implicaciones temporales

Tras resumir las principales tipologías en planta de las aulas universitarias a lo largo de la Historia, seguidamente se va a efectuar un análisis del papel del límite en dichos ámbitos, asumido en clave de transformación hacia la innovación y observando simultáneamente la dimensión temporal del hecho formativo.

Las intervenciones de mayor vocación vanguardista sobre el tratamiento del aula apuestan por dos rasgos complementarios, que están reformando su tipología y su percepción interior: la continuidad visual y la espacial. El límite es la «herramienta» arquitectónica que hace posible dicha transformación.

En palabras del mencionado arquitecto Toyo Ito, «el vínculo entre lo externo y lo interno, incluyendo el límite, consistía en la comunicación. A la inversa, podría decirse que la comunicación nació a través del límite».[45] Si se traslada esta afirmación al aula y su entorno —«Una clase sin contexto es como una palabra fuera de la frase»—[46], sería posible afirmar que la composición del límite arquitectónico de los espacios de aprendizaje formales e informales de Educación Superior debe favorecer la articulación con el contexto. La comunicación interior/exterior puede suponer una continuidad tanto física como visual.

Transparencia: continuidad visual

La percepción visual del entorno es posible gracias a la «disolución» parcial o total del cerramiento material. Puede alcanzarse transformando la naturaleza original de los planos verticales que delimitan tradicionalmente el contorno del aula. La opacidad del muro —como un plano con dos caras— «adelgaza» y se diluye gracias a la transparencia adoptando una forma de membrana visualmente permeable.

La continuidad visual responde a una reciprocidad entre el *ver y el ser visto*. La pared de vidrio —que constituye hoy en día una estrategia de ideación arquitectónica muy extendida— permite contemplar y proyectar

[45] Ito, *Arquitectura de límites difusos,* 20.

[46] Saturnino de la Torre, «Modelo Multidimensional de Análisis de Estrategias Didácticas», 97.

externamente las actividades formativas desempeñadas por los actores de la Enseñanza/Aprendizaje más allá de los límites convencionales del aula, la cual ha sido históricamente tributaria de la tipología de caja herméticamente cerrada.

Citando nuevamente a Toyo Ito, «un espacio geométrico transparente en el sentido euclidiano aparece como un espacio deseable, porque la representación de la transparencia y la homogeneidad totales simboliza un distanciamiento del lugar y la extensión infinita de tiempo y espacio».[47]

En aulas de planta cuadrada o rectangular con una disposición lineal tradicional, puede hablarse de un gradiente de permeabilidad en función del porcentaje de ocupación del vidrio en un plano y también del número de planos. Se podría sintetizar dicha clasificación en tres gradientes de permeabilidad: baja, media y alta.

La percepción visual también podría clasificarse en función de la materialidad del vidrio: transparente o translúcido.

Permeabilidad Baja

La célula mínima de Enseñanza/Aprendizaje —de planta cuadrada o rectangular— que sustituye uno de sus planos opacos por una membrana rígida de vidrio, articula visualmente el interior del aula con su contexto, interior o exterior, más próximo. Puede catalogarse con un grado de permeabilidad baja por focalizarse en un único plano, proyectándose así en una única dirección (figuras 1a, 1b).

Permeabilidad Media

Si se sustituyen dos de los cuatro planos opacos por vidrio, es posible hablar de una permeabilidad media, donde la sucesión de planos verticales permite relacionar espacios sin una proximidad directa. Si los planos son paralelos, el aula podría entenderse como un umbral visual entre el interior del edificio y el entorno al aire libre. Si los planos forman un ángulo de 90º en esquina, la relación se produce solamente con el espacio interior del edificio (figuras 2a, 2b).

[47] Ito, *Límites Difusos*, 8.

Permeabilidad alta

Cuando las aulas son en esquina dentro de una disposición lineal y tres de sus planos son paredes de vidrio, existe una permeabilidad visual alta, originando una secuencia espacial en forma de capas translúcidas (figura 3a).

La permeabilidad completa se consigue cuando el volumen del aula está exento y se ha independizado de la disposición tradicional lineal. Este es el caso de la tipología conocida como «caja de vidrio» (figuras 4a, 4b).

Cuando son los planos horizontales los que tienen una superficie acristalada, situación que se presenta casi exclusivamente en el plano del techo, la relación visual se produce con el cielo. En este caso, no podría hablarse de continuidad visual al carecerse de reciprocidad entre *ver y ser visto*.

La continuidad visual y sus consecuentes percepciones no implican en sí mismas alteraciones en los tiempos de la Enseñanza/Aprendizaje, pero cabe matizar que el observador podrá beneficiarse de la motivación inducida por dicha continuidad visual, y proponerse ya en otros tiempos continuar por sí mismo la búsqueda del conocimiento. *Ver cómo se aprende* incrementa el *desear aprender*. Este acontecimiento motivador pone en valor la positiva influencia que ejerce la dinámica de diseñar espacios arquitectónicos de calidad, como factores que inciden directamente en la excelencia de la calidad de la enseñanza. Como deja constancia la profesora Teresa Romañá:

> El medio arquitectónico no sólo induce funciones, facilitando o dificultando movimientos, promoviendo o entorpeciendo la ejecución eficaz de tareas, etc., sino que transmite valores, promueve identidad personal y colectiva, favorece ciertas formas de relación y convivencia. En suma, se hace lugar y educa.[48]

Proyección Directa: Continuidad Espacial

El aprendizaje activo, donde los estudiantes desempeñan tal acción en cualquier lugar y en cualquier momento, implica movimiento y versatilidad de ubicación. Los distintos espacios académicos de los edificios universitarios —formales e informales— deben superponerse y relacionarse

[48] Teresa Romañá, «Arquitectura y Educación: perspectivas y dimensiones», *Revista Española de Pedagogía*, LXII (228), (2004): 199-221.

físicamente entre ellos. La continuidad espacial en los lugares que albergan procesos de enseñanza/aprendizaje es posible gracias a la anteriormente descrita disolución del límite físico.

ESQUEMAS CONTINUIDAD VISUAL PLANTA / SECCIÓN

PERMEABILIDAD VISUAL BAJA

Fig. 1a

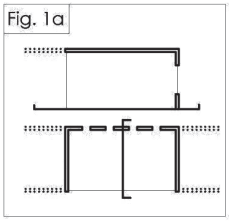
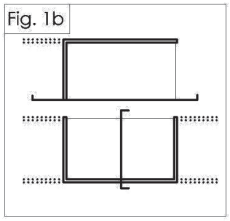


Fig. 1b



PERMEABILIDAD VISUAL MEDIA

Fig. 2a

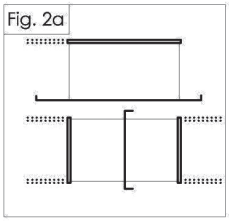
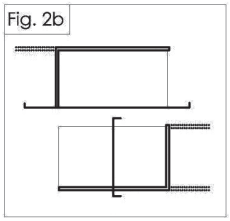
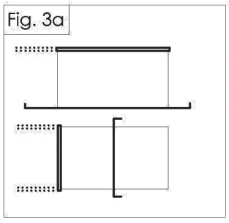


Fig. 2b



PERMEABILIDAD VISUAL ALTA

Fig. 3a



PERMEABILIDAD VISUAL COMPLETA

Fig. 4a

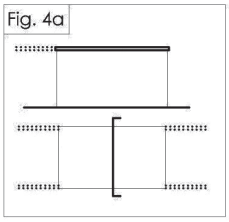
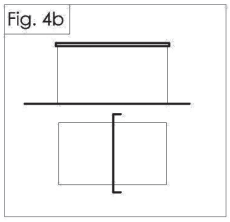


Fig. 4b



La relación entre el interior y el exterior debe ser fluida, permeable y oscilante y, por consiguiente, los lugares académicos han de ser flexibles y multifuncionales. La continuidad espacial surge al modificar la envolvente arquitectónica del aula tradicional, tanto en lo referente a las características de su contorno en planta como en sus planos verticales.

— *Disolución del límite físico. El contorno de la planta*

El ámbito espacial del aula tradicional, de planta cuadrada o rectangular delimitado por cuatro planos verticales opacos, es introvertido y monodireccional. Si se practican aberturas en dicho contorno, tanto en las intersecciones de los planos como en un único plano, se consiguen zonas con un carácter multidireccional y dinámico (figuras 1a, 1b, 1c, 1d, 1e).

La ausencia de uno de los cuatro planos que encierran por completo el perímetro del aula origina un espacio de tipología en «U». La continuidad física se realiza en una única dirección muy concreta, canalizada hacia el lado abierto. El límite físico no está totalmente construido y se crea un espacio adicional, de inmersión casual, en el interior del núcleo docente (figuras 2a, 2b).

La tipología en planta de «L» permite la conexión física, de forma natural, con los espacios adyacentes. Se genera una relación física multidireccional entre la «célula del aula» y su entorno más próximo (figuras 2c, 2d).

De la misma forma que la caja de vidrio representa un ejemplo de permeabilidad visual completa, la planta de contorno inmaterial simboliza el ejemplo más extremo de continuidad, donde el espacio no se estructura con separaciones verticales. Un ejemplo muy enriquecedor de esta tipología, de reciente memoria, es el caso de las aulas completamente abiertas, donde universitarios, ciudadanos u otras personas ajenas al aula se pueden incorporar a la dinámica de la clase o el taller, al hacerse partícipes contemplativos de la experiencia docente (figura 3a).

La continuidad espacial también puede realizarse a través de la modificación, en sección, de los planos horizontales y verticales. Según palabras de Francis D. K. Ching, «elevar el plano del suelo supone proporcionar un lugar de refugio frente a las actividades que se desarrollan a su alrededor»[49] (figuras 4a, 4b).

[49] Francis D.K. Ching, *Arquitectura. Forma, espacio y orden* (México, Gustavo Gili, 2002), 107.

Del mismo modo, si el plano del suelo está deprimido también puede ser un espacio de refugio cuya continuidad física está supeditada a la altura de los planos verticales que delimitan el perímetro. A medida que aumenta la profundidad del plano, va adquiriendo autonomía como espacio libre (figuras 4c, 4d, 4e).

ESQUEMAS CONTINUIDAD ESPACIAL EN PLANTA

Disolución límite físico. Contorno Planta cuadrada

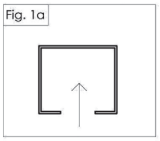
Fig. 1a 

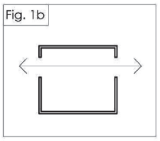
Fig. 1b 

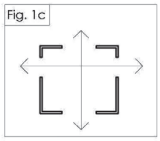
Fig. 1c 

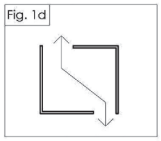
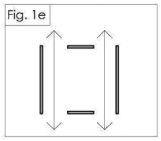
Fig. 1d 

Fig. 1e 

Disolución límite físico. Contorno Planta en "U"

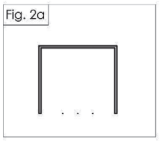
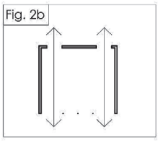
Fig. 2a 

Fig. 2b 

Disolución límite físico. Contorno Planta en "L"

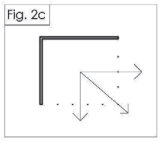
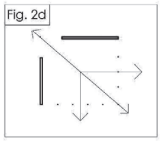
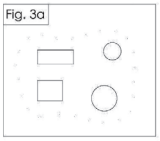
Fig. 2c 

Fig. 2d 

Disolución límite físico. Contorno Planta Libre

Fig. 3a 

ESQUEMAS CONTINUIDAD ESPACIAL EN SECCIÓN

Disolución límite físico. Altura Planos Verticales

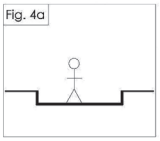
Fig. 4a 

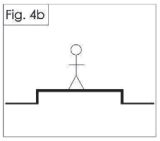
Fig. 4b 

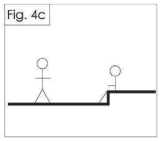
Fig. 4c 

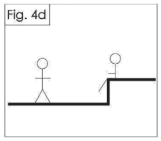
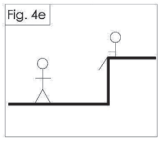
Fig. 4d 

Fig. 4e 

Proyección Diferida: Diversificación y Activación de Espacios Inertes

Con la disolución del límite físico surgen espacios de ampliación casual, que se abren hacía áreas exteriores inmediatas, desencadenando en muchas ocasiones un innovador proceso de invasión de pasillos. Así entendidos, dichos pasillos tienden a desaparecer bajo la concepción de canales exclu-

sivamente dedicados al tránsito, pasando a configurarse como lugares de aprendizaje social, tildados de «calles didácticas».

El esparcimiento de las actividades docentes implica notables alteraciones de tiempos. Desplazarse lejos de los límites físicos convencionales del aula e invadir espacios plenamente «ajenos» fomenta la activación de lugares, hasta entonces «inertes» que desde ese momento ven transformada su naturaleza, incorporándose a la función «didáctica» y manteniéndola en el tiempo.

Se enriquece enormemente el número y originalidad de lugares interiores o exteriores a los edificios del recinto universitario, susceptibles de albergar procesos innovadores de Enseñanza/Aprendizaje, llevados a cabo por diferentes actores —normalmente alternativos a la estricta y limitada dualidad profesor/alumno—.

> Las modalidades innovadoras de Enseñanza-Aprendizaje —alternativas a la lección magistral— deben sembrarse en las aulas, edificios, campus, ciudades del futuro ya presente, de forma que se multipliquen las capacidades de innumerables lugares para albergar acontecimientos de formación, en las diversas aceptaciones del término.[50]

REFLEXIONES FINALES

El cambio de paradigma en los procesos de Enseñanza/Aprendizaje, como cuestión inducida por el EEES y como fruto del afán por la innovación en la formación integral del estudiante, exige una revisión del aula, como célula espacio/temporal y, en consecuencia, de sus límites.

> El peso de enseñar está en conseguir que el alumnado aprenda y, por lo tanto, las estrategias no son de transmisión sino de interacción, motivación, implicación, aplicación, investigación, tutoría, resolución de problemas, simulación... Son estrategias dentro y fuera del aula.[51]

Si las metodologías docentes comienzan a trascender los límites convencionales del aula, el espacio académico se traslada a un nuevo lugar, dentro

[50] Campos Calvo-Sotelo, *Composición Arquitectónica*, 107.

[51] De la Torre, *Estrategias didácticas en el aula*, 89-90.

o fuera del edificio, y del recinto universitario, pudiendo alcanzar asimismo a la ciudad anexa.

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, el aula puede ser entendida como un lugar físico/temporal donde se desarrollan procesos de Enseñanza/Aprendizaje. Pero no el único, puesto que cada vez con más empuje, se impone un cambio hacia la consideración de que cualquier lugar en el que las personas interactúan entre ellas puede considerarse un entorno de aprendizaje.

Estos nuevos entornos pueden considerarse aulas que son activadas temporalmente. Sus composiciones arquitectónicas, que difieren mucho de las memorias tipológicas tradicionales, se catalogarían como nuevos modelos de aulas: pasillos, zonas de comunicación/reunión, espacios de ocio/descanso, entorno exterior, la ciudad, etc.

Como inercia del cambio de paradigma, se necesitan otros espacios más flexibles y dinámicos donde puedan llevarse a cabo acciones más colaborativas, o de intercambio informal de conocimiento.

El límite y su transformación, en clave de estímulo de creatividad, constituye el elemento catalizador del cambio hacia la innovación, ya que sus formatos alternativos contribuyen a espolear dicha innovación.

La reformulación del límite en las aulas —como herramienta de diseño que genera nuevos entornos espacia les de aprendizaje— permite el enriquecimiento y expansión física del espacio académico.

La transformación del límite del aula en términos de disolución material —fundamentalmente, en planos verticales— es capaz de generar la proyección espacial del aula, irradiando su actividad hacia ámbitos anexos. De este modo, la relación física y visual entre el interior del aula y su entorno más próximo provoca la colonización de pasillos, escaleras, vestíbulos o patios exteriores, entre otros lugares prototípicos.

Allá donde el contorno permanece físicamente delimitado, los planos opacos verticales —con forro y pared exterior— han perdido la rigidez del cerramiento.

Al poder entenderse el límite como una transición entre dos espacios, el cerramiento puede ser una zona intermedia que sutura el interior/exterior, permitiendo el flujo peatonal de una forma secuencial y la coordinación

de usos. Citando palabras textuales del mencionado Robert Venturi, «La arquitectura se da en el encuentro de las fuerzas interiores y exteriores de uso y de espacio».[52] Si, por lo contrario, el límite —entendido como una delimitación del contorno— adelgaza y se transforma en una pared de vidrio, genera una permeabilidad visual —baja, media, alta o completa— que permite la relación con el entorno conservando el grado de privacidad necesario.

La permeabilidad visual provoca impactos visuales que fomentan una mayor motivación de cualquier observador hacia la acción del aprendizaje.

Las transformaciones del límite, entendido en su acepción temporal, propician una dinámica potencialmente enriquecedora de la cantidad, y calidad, de las actividades inherentes a la formación integral del estudiante, al continuar su afán por el aprendizaje fuera de los horarios reglados de las asignaturas, lo que además supone el beneficio añadido de reforzar su responsabilidad y voluntariedad en el manejo de dichos tiempos propios.

Son muchos los profesionales que han afirmado que la calidad de la enseñanza está estrechamente ligada a la calidad de los espacios donde se desarrollan dichos procesos formativos. Y, más allá de esta convicción, se ha defendido que la calidad del espacio puede por sí misma fomentar y mejorar el proceso educativo: «¿Por qué cambiar el espacio? Fundamentalmente para conseguir mejorar el proceso educativo del conjunto [...]. En definitiva, para intentar mejorar la calidad de la enseñanza que se da en los centros».[53]

Los arquitectos están llamados a jugar un papel relevante en el cambio de paradigma en la educación. Deben responder diseñando espacios de Enseñanza/Aprendizaje estimulantes que puedan ser habitados de múltiples formas y que puedan adaptarse, de forma flexible, a los requerimientos específicos en cualquier circunstancia. Y deben hacerlo previa una colaboración estrecha y multidisciplinar con los responsables pedagógicos de la Universidad.

El lugar de trabajo debe ser ampliado más allá de los límites convencionales del aula. La transformación de dicho límite suele ser la consecuencia de la previa implementación de innovaciones en materia de modalidades de

[52] Venturi, *Complejidad y contradicción en la arquitectura*, 139.

[53] Domènech y Viñas, *La organización del espacio y del tiempo*, 53.

Enseñanza/Aprendizaje. Sin embargo, el límite atesora en sí mismo un ingente potencial para desencadenar, desde su modificación innovadora, una dinamización de los referidos procesos de Enseñanza/Aprendizaje. El límite del aula suele ser consecuencia, pero también puede ser causa y motor de la innovación docente desde la ideación arquitectónica.

Nota sobre los autores:

Pablo Campos Calvo-Sotelo, doctor arquitecto por la UPM, es Profesor Ordinario (Catedrático) de Composición Arquitectónica en la Universidad CEU-San Pablo y director de la firma www.utoplan.es. Ha impartido docencia en Escuelas de Arquitectura desde 2001. Tiene reconocidos 3 Sexenios de Investigación (CNEAI), y dirige actualmente 9 Tesis Doctorales. Ha escrito cerca de 50 artículos en revistas especializadas. Durante los últimos 25 años, ha pronunciado numerosas conferencias en prestigiosos Centros internacionales. Ha escrito 11 libros sobre Arquitectura universitaria, recibiendo Premios como el «Premio Internacional Vitruvio 2002», Premio Ayuntamiento Madrid, y Premio Ángel Herrera a la Labor Investigadora en 2010 y 2012.

Es el autor del concepto de «Campus Didáctico» para la innovación de los campus universitarios internacionales. Ha sido asesor del Ministerio de Educación para el Programa «Campus de Excelencia Internaciona», y miembro de la Comisión Internacional de Expertos.

Desde 1990, ha realizado más de una docena de proyectos para Universidades, obteniendo por ello galardones como el *Merit Award Innovative Schools*, EE.UU. 2008; y el «Honor Award» (1er Premio Internacional de Arquitectura Educativa) de «Designshare–International Forum for Innovative Schools» por su diseño del Campus de Villamayor (Universidad de Salamanca). En 2012, recibió el galardón internacional «Education Leadership Award» del organismo World Education Congress (India, 2012) por su contribución a la Educación internacional.

Fabiola Cuenca Márquez es Arquitecta desde el año 2012 por la Escuela Politécnica Superior de la Universidad CEU-San Pablo, Madrid. Realizó un Máster en Estudios Avanzados de Proyectos Arquitectónicos, en la misma Universidad CEU-San Pablo, que concluyó en el curso 2012/2013. En la actualidad, se encuentra desarrollando la Tesis Doctoral en el Departamento de Arquitectura y Diseño de dicha Universidad, dirigida por el profesor Pablo Campos Calvo-Sotelo, con el título «Herencia e Innovación en el espacio físico del aula universitaria. Composiciones arquitectónicas y modalidades de enseñanza-Aprendizaje».

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 355-366
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.15856

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL SISTEMA INTERNACIONAL EUROPEO,

por Pablo Meix Cereceda. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, 185 páginas. ISBN 978-84-9053-052-8.

En el prólogo al libro de Pablo Meix, advierte Luís Ortega —Catedrático de Derecho Administrativo y Magistrado del Tribunal Constitucional— que la jurisprudencia sobre el derecho a la educación «es tributaria de las múltiples exigencias que las sociedades actuales plantean a la educación». Entendemos que el Magistrado, desde la circunstancia temporal en la que escribe esas páginas, otorga al adjetivo «actuales» un sentido dinámico y no estático, aludiendo con él a las necesidades que en cada momento tenga la sociedad.

En efecto. Es razonable que el estudio de una determinada cuestión evolucione de acuerdo a su presencia en el debate social y con arreglo a las expectativas que genera. Eso es lo que ha sucedido con el derecho a la educación, que, sin dejar de ser entre nosotros un tema de permanente atractivo, no siempre lo ha sido de la misma manera, sin duda por su irreductible carácter hermenéutico. Hace cuarenta años, recién estrenada la actual Constitución española, importaba más examinar el encaje en ella de ese derecho y la interpretación de sus diversos significados; hoy, sin embargo, aunque el interés de algunas de esas acepciones continúa acaparando la atención de los estudiosos, se las examina bajo otras perspectivas acordes con nuevas exigencias sociales derivadas, en su mayoría, por un lado, del surgimiento de nuevas individualidades y nuevos actores sociales y políticos que reclaman novedosos acercamientos al tema del derecho a la educación, y, por otro lado, de la escala supranacional que está mediatizando la jurisprudencia y que, lógicamente, conlleva nuevas interpretaciones de ese derecho, o, cuanto menos, amplía y enriquece las ya existentes.

Ciertamente, hubo un tiempo en el que proliferaron entre nosotros los estudios sobre el derecho a la educación, referidos, sobre todo, a la presencia de ese derecho en la Constitución española. Lo cual no resulta extraño

dada la opinión generalizada de que el artículo 27 fue tenido por uno de sus preceptos más polémicos, como fruto logrado de un consenso que requirió consentidas dejaciones ideológicas de difícil aceptación e interpretación en la práctica. Algunas monografías abordaban este principio intentando delimitar sus contenidos más dificultosos, entre ellos el referido a la libertad de cátedra, a la creación de centros, a la elección de educación, a la fijación de un ideario, al problema de la financiación, a la cuestión competencial y lingüística, etc., pero casi siempre intentando esclarecerlos bajo la luz constitucional.[1] En ese deseo interpretativo se reveló de forma temprana la necesidad de observar el alcance de aquellos contenidos en otras Constituciones de nuestro entorno, a lo que dieron respuesta algunas revistas especializadas.[2] El tema trascendió los ámbitos del derecho y de la educación para ser acogido en otros terrenos que lo exploraron no solo como uno de los actuales derechos fundamentales de la Constitución española de 1978, sino también como una categoría histórica nacida con la modernidad y que, desde su génesis individualista, evoluciona aglutinando reivindicaciones y conquistas sociales.[3]

Aunque seguía interesando el encaje constitucional del derecho a la educación, pronto surgió la necesidad de atender a aspectos más concretos de ese derecho, de cuya aclaración estaba necesitada la situación sociopolítica española. Este objetivo provocará la aparición de monografías cuyo tema de estudio lo constituyen ciertos contenidos integrantes de aquel derecho. Así sucede, por ejemplo, con algunos especialmente conflictivos, como los derechos lingüísticos. Que la lengua a usar en la escuela estaba llamada a ser una de las «guerras» que más jurisprudencia produciría es algo que se vio desde bien pronto en el desarrollo constitucional, como queda recogido en las muchas monografías que estudiaron la realidad autonómica y lingüística de España a la luz de la Constitución y sus implicaciones para la

[1] Como la de Alfonso Fernández-Miranda y Campoamor, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española* (Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1988).

[2] Por ejemplo, la *Revista Española de Derecho Constitucional* dedicó en 1983 un número monográfico al Derecho a la educación trayendo a sus páginas la situación de ese derecho en varios Estados de Europa y en Norteamérica («El derecho a la educación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 3 (7), (1983).

[3] Así lo hizo, por ejemplo, *Ayer*. *Revista de la Asociación de Historia Contemporánea*, que, con edición de Rafael Flaquer Montequi, dedicó en 1999 la sección monográfica de su número 34 al tema «Derechos y Constitución».

enseñanza.[4] Pero, como ya era habitual en este asunto, la realidad española, y, en concreto, el derecho a recibir la enseñanza *de* la propia lengua y *en* la lengua propia, necesitaba confrontarse con otros Estados democráticos plurilingües, una mirada que no se ignoró.[5] Naturalmente, tampoco dejaron de estudiarse otros aspectos del derecho a la educación todavía más concretos pero también de gran conflictividad social, como el de los conciertos educativos instaurados por la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985, cuya reciente implantación constitucional en nuestro ordenamiento jurídico requería estudios que lo esclarecieran no solo a la luz del derecho nacional español sino también a la del derecho internacional comparado.[6]

Pero los derechos contienen una dimensión de libertad o, mejor, de libertades, en plural. La libertad de enseñanza se había entendido durante mucho tiempo —quizá por influencia de la doctrina eclesial— como sinónimo solo de la libertad de crear y dirigir centros de enseñanza, como correspondía al escaso o nulo protagonismo que en nuestra historia han tenido los diversos actores intervinientes en el proceso de enseñanza-aprendizaje, casi exclusivamente limitados al Estado y a la Iglesia católica. La democracia que instaura la Constitución reconoce la pluralidad de sujetos en ese proceso, que son, asimismo, titulares de ese derecho. El libro de Antonio Embid, precisamente titulado *Las libertades en la enseñanza*,[7] recordaba ese hecho criticando la concepción restrictiva del concepto y proponiendo otra expansiva del mismo. Esta circunstancia —el reconocimiento de los muchos sujetos implicados en el proceso educativo— provocó estudios que interpretaban el nuevo estatus de esa pluralidad de actores y los problemas que les afectaban. En aquellos primeros años postconstitucionales fue la libertad de expresión de los docentes la que provocó mayor cantidad de literatura; la razón quizá estribase en que, además de considerarse como una libertad estrictamente personal, se entendía también como una de las piezas fundamentales del sistema democrático. Tal vez no sea ocioso reparar en que la mayoría de las publicaciones sobre esta cuestión coincidieran con etapas de gobiernos socialdemócratas a los que importaba más aclarar el alcance de

[4] Aurelio Guaita Martorell, *Lenguas de España y artículo 3.º de la Constitución* (Madrid: Civitas, 1989).

[5] Antoni Milian i Massana, *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España* (Madrid: Civitas, 1994).

[6] José Manuel Díaz Lema, *Los conciertos educativos en el contexto de nuestro derecho nacional, y en el derecho* comparado (Madrid: Marcial Pons, 1992).

[7] Antonio Embid Irujo, *Las libertades en la enseñanza* (Madrid: Tecnos, 1983).

la libertad de cátedra —tradicionalmente poco visible en la significación de la libertad de enseñanza— que el de la libertad de crear centros, el cual, por el contrario, siempre estuvo muy presente en esa acepción. En todo caso, las interpretaciones se hacían con cautela; por eso solían partir del análisis histórico de esa libertad y del estudio comparado internacional para descender a su configuración actual en nuestro sistema jurídico-constitucional en el que adquiere una dimensión nueva como bien jurídico objetivo de aplicación en todos los ámbitos del derecho y reconocido a todos los docentes y no ya solo en su sentido tradicional como derecho de defensa frente al Estado y exclusivamente referido al profesor universitario.[8] Lógicamente, su estudio se hizo a menudo teniendo muy presente la necesaria armonización de esta libertad con los derechos y libertades de otros sujetos individuales y colectivos, especialmente de los centros docentes,[9] con los que podría entrar en colisión, en particular cuando la relación laboral se produce en un centro educativo con ideario propio.[10]

En definitiva, se puede afirmar que los estudios sobre el derecho a la educación del tenor de los referidos, responden, por un lado, a la entonces necesidad práctica de nuestra sociedad de desarrollar y esclarecer el precepto constitucional, y, por otro, a la conveniencia de difundir su alcance como pilar fundamental de la democracia. Esto explicaría que la mayoría de las publicaciones aludieran a la realidad española poniéndola frecuentemente en contraste con la europea. Más adelante, sin embargo, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza continúan llamando la atención de los estudiosos, pero ya es otro el empuje y la intención que la mueve, en consonancia —como se decía al principio— con las nuevas circunstancias y expectativas de la sociedad donde uno y otra tienen gran presencia y en la que han generado vivos debates.

Indudablemente, la sociedad de hoy difiere de la de hace un cuarto de siglo; esto tiene su reflejo en la educación, que pasa de estar informada por

[8] Blanca Lozano, *La libertad de cátedra* (Madrid: UNED y Marcial Pons, 1995); Enriqueta Expósito, *La libertad de cátedra* (Madrid: Tecnos, 1995); Cristina Rodríguez Coarasa, *La libertad de enseñanza en España* (Madrid: Tecnos, 1998); Carlos Vidal Prado. *La libertad de cátedra: un estudio comparado* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 2001).

[9] Manuel Salguero, *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos* (Barcelona: Ariel, 1997); Marina Meléndez-Valdés Navas, *Análisis jurídico de la libertad de enseñanza a través de la realidad educativa de los centros de gestión privada* (Málaga: Universidad de Málaga, 2004).

[10] Luís Castillo Córdova, *Libertad de cátedra en una relación laboral con ideario. Hacia una interpretación armonizadora de las distintas libertades educativas* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2006).

políticas socialdemócratas a estarlo por otras de corte liberal más atentas a cuestiones referidas al gobierno de los centros y a los derechos de sus titulares y de las familias. Posiblemente eso explique la proliferación en la década pasada de análisis —favorables o contrarios— sobre la libertad de enseñanza vista ahora en su relación con los centros docentes de gestión privada,[11] en su conexión con el ideario de esos centros,[12] o en su articulación con la educación en casa (*homeschooling*) como una opción de los individuos particulares y de las familias a educar a sus hijos fuera de las instituciones educativas, entrando así en conflicto con la obligatoriedad constitucional de la enseñanza básica[13] y planteando, al mismo tiempo, porqué esa fórmula desescolarizadora tras treinta años de silencio sigue sin tener cabida en el ordenamiento jurídico español.[14] La misma circunstancia sociopolítica recién mencionada revelaría también la atención que se prestó entonces —y, por supuesto, también hoy— a uno de los mecanismos de financiación de la enseñanza que más polvareda han levantado, los bonos o cheques escolares.[15]

Los nuevos acercamientos al estudio del derecho a la educación —como el que se realiza en el libro a cuyo propósito hacemos estos comentarios—, se explican también —y, quizá, sobre todo— desde la aludida consideración de los actuales rasgos que definen nuestra sociedad —como su perfil global, su pluralismo, la internacionalización de sus problemas, el interculturalismo, el surgimiento de nuevas ciudadanías, etc.—, una fisonomía que obliga a que los derechos y las libertades que éstos conllevan no puedan examinarse ya de ninguna manera a la sola luz de las legislaciones nacionales.

De este modo —y, aunque, como hemos señalado, la mirada internacional no es novedosa entre nosotros en este particular tema— su interpretación bajo el prisma de los Derechos Humanos y del sistema jurídico internacional y europeo es un recurso cada vez más habitual y obligado, como vemos en el libro de Pablo Meix. Así, el atributo central de este libro

[11] Meléndez-Valdés Navas, *Análisis jurídico de la libertad de enseñanza*.

[12] Castillo Córdova, *Libertad de cátedra*.

[13] Ana María Redondo, *Defensa de la Constitución y enseñanza básica obligatoria (Integración educativa intercultural y homeschooling)* (Valencia: Tirant lo Blanch. 2003).

[14] Madalen Goiria Montoya, *La opción de educar en casa. Implantación social y encaje del homeschool en el ordenamiento jurídico español* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014).

[15] Rafael Granell Pérez, *Vales educativos: el cheque escolar en Valencia* (Valencia: Tirant lo Blanch y Universitat de València, 2003); Javier Díaz Malledo (coord.), *Financiación de la enseñanza obligatoria: los bonos escolares en la teoría y en la práctica* (Madrid: FUNCAS, 2010).

es hacer ver la complejidad que ha adquirido el esclarecimiento del derecho a la educación a la luz sobre todo de la jurisprudencia generada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) (a la que dedica los primeros capítulos) y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (capítulos V y VI), consecuencia lógica de la señalada irrupción de nuevas ciudadanías (como la europea) y de numerosas individualidades y sujetos afectados por la educación; unos hace tiempo reconocidos (como los padres/madres y los niños)[16] y otros de más reciente visibilidad (como las mujeres,[17] los inmigrantes,[18] o las minorías raciales y culturales), cada uno con su identidad —y consiguiente exigencia a los sistemas educativos—, que reclaman su integración social en el respeto a su identidad, tradiciones y rasgos culturales distintivos. Lógicamente, la aparición de estas identidades tiene su correspondencia con los estudios sobre los derechos humanos relativos a la educación, como lo evidencia el libro de Pablo Meix. Las discriminaciones que vuelven más vulnerables a esos nuevos sujetos de la educación están muy presentes en estos escritos que se hacen eco de las Declaraciones, Tratados y Convenciones internacionales para explicar, pero también para alertar y prevenir contra esas exclusiones.

Y junto a la irrupción decisiva de estas nuevas individualidades, emerge en nuestro tiempo un actor político no menos determinante en la aplicación y en la consideración del derecho a la educación: los organismos internacionales, cuya presencia, aunque antigua, está mostrando una pujanza nueva, no solo por la cada vez mayor apelación que se hace a su doctrina desde instancias diversas y, en consecuencia, por su cada vez mayor influencia jurisprudencial, sino también por su capacidad de influir a través de variados instrumentos legales y técnicos (indicadores e informes de evaluación) en el diseño de las políticas nacionales con sus consiguientes efectos en aquel derecho fundamental. Este nuevo actor político está ocupando progresiva-

[16] «Convención de Derechos del Niño» adoptada en 1989 por la Asamblea General de Naciones Unidas. Es un estatuto jurídico protector del menor que recoge, entre otros, el derecho a la educación.

[17] «Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer», texto normativo sobre derechos humanos aprobado en 1979 por la Asamblea General de Naciones Unidas que presta una atención especial a la educación como instrumento para revertir la situación de desigualdad de las mujeres respecto a los hombres.

[18] «Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias», aprobado en 1990 por la Asamblea General de la ONU. Entró en vigor en 2003, si bien son muy pocos los países europeos que la han firmado. Su artículo 30 afirma el derecho de los hijos de trabajadores inmigrantes de acceder a la educación en iguales condiciones que los ciudadanos del país de acogida.

mente el protagonismo antes ejercido por los Estados nacionales. Y, aunque estos siguen teniendo una responsabilidad crucial en la educación, son las organizaciones de ámbito supranacional las que están orientando —y delineando— las políticas educativas con sus principios y sus exigencias que, cada vez más, requieren de reflexiones e interpretaciones jurídicas, a las que dedica buena parte de sus páginas el título que reseñamos.

Indudablemente, un referente fundamental en el derecho internacional es la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) proclamada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de gran peso normativo por su concreción en los Pactos de Nueva York de 1966 y, en el ámbito español, por su incorporación al articulado constitucional, como ha sucedido también en otros países. El contenido de aquella Declaración y de estos Pactos ha sido convocado de modo diferente en el tiempo, de acuerdo, quizá, con su trascendencia en los debates sociales de cada momento. Así, si hoy puede no resultar llamativo el recurso al artículo 26 de la DUDH en lo tocante a la educación como derecho universal (apartado 1.º) por su incuestionable aceptación, ni incluso la alusiva a sus fines o valores políticos (apartado 2.º), quizá sí lo sea el reclamo perseverante —aunque no nuevo— a su apartado 3.º que subraya el derecho preferente de los padres a escoger el tipo de educación que desean para sus hijos, derecho que se interpreta como un límite a la intervención del Estado. En esta misma dirección, interesa observar también la renovada invocación a los llamados Pactos de Nueva York (1966) que desarrollan el contenido de la DUDH, sobre todo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), cuyo artículo 13 en su apartado 3 concreta el derecho paterno a elegir centros docentes distintos a los públicos y a decidir sobre la enseñanza religiosa y moral que los padres deseen para sus hijos. Por esta y otras interpretaciones protectoras de los derechos humanos en educación, el PIDESC, en opinión de Pablo Meix, «constituye el texto normativo de referencia […] pues el alcance y el prestigio de su formulación lo han convertido en el más significativo de todos los instrumentos internacionales en vigor» (pp. 43-44). A nivel europeo insiste en esa misma orientación el «Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales» (1952), cuyo artículo 2 señala el deber de los Estados de respetar el derecho de los padres a asegurar la educación y enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2009) estrechamente

vinculada con el Convenio anterior cuyo artículo 14 reconoce, además del derecho a la educación (escolar básica u obligatoria) y la libertad de crear centros docentes, el derecho de los padres «a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas». Son muchas las asociaciones, ONGs[19] y personas jurídicas que invocan con esfuerzos renovados estos documentos en defensa del derecho a la educación en su contenido de libertad de enseñanza entendida en el sentido apuntado.

Pero no solo están resultando decisivos la DUDH y los Pactos de Nueva York para las exigencias derivadas de la interpretación de la educación como derecho, sino también otros documentos internacionales, ya tengan propiamente una naturaleza jurídica plena (*hard law*), o carezcan formalmente de poder vinculante (*soft low*). Así, dos documentos internacionales a los que se está aludiendo con frecuencia por los partidarios de las libertades individuales son, por una parte, la «Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza» (1960) y, por otra, la «Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural», actualizada, bajo el auspicio de la UNESCO, por la «Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales» presentada en 2007 por el Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales; ambas declaraciones reconocen la educación como un derecho cultural con todas las exigencias prestacionales que ello conlleva. Porque, en efecto, si la educación es esencial para la identidad de los grupos y las personas, no solo están legitimados para elegir la enseñanza que crean más conveniente para hacer efectivo ese derecho, sino que, como derecho esencial que hace posible otros derechos y libertades (*empowerment right*), reclama no solo la tutela de los poderes públicos sino también su ayuda, incluso económica. No sorprende que la concepción novedosa de la educación como derecho cultural, empiece a ser razonada con insistencia por los valedores de las libertades en la enseñanza en defensa de sus postulados.[20]

Como también lo viene siendo la recién mencionada y fundamental Convención relativa a la lucha contra toda discriminación en la enseñanza que,

[19] Por ejemplo, la Organización Internacional para el Derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza (OIDEL).

[20] Véanse: Alfred Fernández, «La educación como derecho cultural», *Persona y Derecho*, 50 (2004): 259-276; Juan García Gutiérrez, «La dimensión cultural del derecho a la educación y su expresión a través del ideario de los centros», *Revista Española de Pedagogía*, 244 (2009): 529-544.

aunque explicita con claridad el concepto «discriminación», permite su uso como argumento por quienes reclaman —como sucede en España— la legitimidad de la enseñanza diferenciada en razón del sexo o la lengua; la razón de esa posibilidad es que refiere tres tipos de sistemas o establecimientos de enseñanza que no transgredirían lo estipulado en la Convención si se organizan sin intención de discriminar y siempre que la asistencia a esos centros sea facultativa; tales centros son los que separan a los alumnos por razón de sexo, religión o lengua proporcionando una enseñanza conforme a los deseos de los padres. Esta jurisprudencia está siendo argumentada para revertir situaciones que ha costado siglos alcanzar; tal es el caso de quienes apuestan por la enseñanza diferenciada justificando su presencia en los sistemas educativos[21] con el apoyo no sólo de la inveterada alusión a las convicciones filosóficas y religiosas de los padres o tutores, sino también a la mencionada Convención de la UNESCO de 1960 sobre las discriminaciones en materia de enseñanza.[22]

Ciertamente, el carácter plural de la sociedad occidental ha provocado la lógica aparición de una literatura que aborda esta preocupación, presente en muchos países, que se ha manifestado con fuerza en el derecho paterno a educar a sus hijos con arreglo a sus convicciones, concepto este polisémico que ya aclaró en 1982 el TEDH en su famosa sentencia sobre el caso Campbell y Cosans contra el Reino Unido y que aborda también el libro de Pablo Meix. Tal cuestión remite, antes que nada —aunque no solo— a la enseñanza de la religión en las aulas de una sociedad caracterizada, como hemos dicho, por ser plural. Hace unos años María Domingo coordinó un volumen monográfico sobre el tema educación y religión, introduciendo la perspectiva del derecho comparado en el análisis de la cuestión capital de la educación en la fe, el régimen jurídico de los profesores de religión y la objeción de conciencia a la enseñanza religiosa y moral, considerada como un derecho sobre el que se han pronunciado diversas instancias supranacio-

[21] Como el español, que la contempla en la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013, convirtiendo en legal la financiación pública de los centros docentes sostenidos con fondos públicos que seleccionen a sus alumnos en función del sexo (párrafo 2.º del artº 84.3), cosa que no era posible con la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006.

[22] Entre otros, María Calvo Charro, *Educando para la igualdad* (Pamplona: Eunsa, 2011); María Calvo Charro, Alejandro González-Varas Ibáñez, José Luis Martínez López-Múñiz e Isabel M.ª Mozos Touya, *Legitimidad de los colegios de un solo sexo y de su derecho a concierto en condiciones de igualdad* (Madrid: Iustel, 2015).

nales.[23] Recientemente Antonio Viñao ha estudiado el carácter conflictivo de esta materia tanto en una perspectiva diacrónica como actual,[24] complejidades que se reflejan también en perspectiva comparada en el recientísimo volumen dirigido por Gerardo Ruiz-Rico y Juan José Ruiz Ruiz.[25] Es esta una cuestión que afecta —y lo seguirá haciendo en el futuro con mayor intensidad— a las sociedades europeas que, proclamándose aconfesionales unas y laicas otras, se ven obligadas a convertir en realidad esa declaración ante la aparición de individualidades —cada vez más visibles por mor de las migraciones con fes diferentes— que reclaman una enseñanza no adoctrinadora en materia de ética y religión. El TEDH aúna ya pronunciamientos sobrados al respecto (por ejemplo, El caso *Folguero y otros contra Noruega* de 2007) que Pablo Meix comenta, que advierten sobre la vulneración que supone contra la neutralidad y las convicciones paternas la posición de predominio de los valores y contenidos de una religión sobre las demás concepciones de la vida y del mundo. Sin embargo, quizá sea esta una de las cuestiones menos brillantes del Tribunal, cuyos pronunciamientos sobre la manifestación de los símbolos religiosos en los centros de enseñanza no han resuelto las tensiones identitarias que subyacen en el problema sometido a su consideración jurídica. Concretamente el Tribunal de Estrasburgo ha avalado la exposición pública de crucifijos en las aulas y aceptado las restricciones impuestas en varios Estados al pañuelo islámico. En este conflicto —como también en el surgido ante la obligación de los alumnos de participar en las celebraciones nacionales en el que el Tribunal no observa vulneración (en este caso del Estado griego) del derecho al respeto de las convicciones en la enseñanza— cree Pablo Meix que «el TEDH acusa en exceso la influencia de algunos valores tradicionales de la cultura europea […] como pueden ser el cristianismo y el modelo del Estado-nación» (p. 119).

La reclamación que en defensa de sus derechos allegan las nuevas identidades ante los organismos internacionales muestra la viveza y actualidad de su presencia en el panorama social europeo. Ya no es sólo la referida cuestión de las convicciones filosóficas y religiosas, ni siquiera la también antigua —aunque igualmente siempre actual— cuestión del idioma utiliza-

[23] María Domingo (ed.), *Educación y religión. Una perspectiva de derecho comparado* (Madrid: Comares, 2008).

[24] Antonio Viñao, *Religión en las aulas: una materia controvertida* (Madrid: Morata, 2014).

[25] Gerardo Ruiz-Rico y Juan José Ruiz Ruiz (dirs.), *La libertad religiosa en las sociedades multiculturales. La jurisprudencia nacional y europea* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015).

do en la enseñanza que tanta tensión genera en el contexto de salvaguarda de los derechos humanos, lo que llama la atención de los pronunciamientos de la jurisprudencia europea, sino que también son provocadoras otras reivindicaciones más novedosas que, amparándose unas veces en esa misma jurisprudencia y reinterpretándola en otras, exteriorizan la emergencia de esos nuevos sujetos educativos, como los grupos étnicos o nacionales. Los conflictos que visibilizan aluden mayoritariamente a su derecho a acceder a la enseñanza sin discriminaciones introduciendo a menudo nuevos matices en el concepto —siempre dinámico— del derecho a la educación. Sirvan como ejemplos el caso *Timishev contra Rusia* de 2005 en el que el Tribunal de Estrasburgo hace prevalecer el derecho a la educación de un menor al que las autoridades impidieron el acceso a los centros educativos argumentando la falta de documentos de residencia de sus padres; o también los casos de discriminación contra niños romaníes, respecto a los cuales el Tribunal responsabiliza a los Estados de no adoptar suficientes medidas positivas para corregir situaciones de desventaja social preexistente de grupos concretos, en estos casos de grupos étnicos; y por último, varios casos de discriminación por razón de nacionalidad ante los cuales el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado reiteradamente contra las prácticas restrictivas del acceso a la educación de inmigrantes originarios de otros Estados miembros de la Unión Europea. En estos procesos, la Corte Europea de Derechos Humanos está vinculando el derecho a la educación con la ciudadanía europea y no ya, como tradicionalmente ha sido, con la eficacia de las libertades económicas, como bien señala el autor del libro.

La vinculación entre ciudadanía europea, educación y derechos humanos, es solo una cuestión de las muchas sugestivas que plantea el libro de Pablo Meix en su análisis de la internacionalización del Derecho y la Política de la Educación con el propósito de impulsar el debate público sobre esta materia; en él se contienen otras muy sugerentes, de entre las cuales citaré solo algunas de singular interés: la selección del alumnado en función de su sexo e incluso de su religión y su relación con el «ideario educativo constitucional»; la introducción del concepto «convicciones pedagógicas» en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que potencialmente podría facultar a los padres a utilizar los métodos educativos que consideren más apropiados para la formación de sus hijos, tema este de especial relevancia dada la diversidad de culturas y creencias con las que

los alumnos llegan ahora a los centros de enseñanza; el asunto de la escolaridad como forma de ejercicio del derecho a la educación y como manifestación del «interés superior del niño», criterio este decisivo habitualmente manejado por el TEDH en muchas de sus sentencias; la consideración de la educación como derecho cultural imprescindible para la forja de la propia identidad que requiere la intervención positiva del Estado para hacerlo posible; por extensión, las obligaciones del Estado no solo en la protección sino también en el desarrollo del derecho a la educación; la no menos importante cuestión de la internacionalización de los sistemas educativos que abre la discusión sobre las identidades nacionales y la identidad europea, o, lo que es igual, sobre la diversidad cultural y la integración nacional y/o europea; el papel de los Tratados y el de la política en la resolución de conflictos, que invita —y debería obligar— a reflexionar sobre estas palabras de Meix: «mientras la opinión pública no esté dispuesta a aceptar determinados puntos de vista, la imposición de un tribunal en un caso concreto puede servir como acicate para un debate público, pero difícilmente resolverá por sí sola una situación no asumida por las convicciones colectivas» (p. 120). Cuestiones todas inextricable y complejamente vinculadas al derecho a la educación tanto desde una perspectiva internacional como nacional, como se manifiesta en el libro que referimos, galardonado en 2013 por la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo con el premio Internacional de Investigación Jurídica «Lorenzo Martín-Retortillo Baquer» sobre Derechos Humanos, y que finaliza expresando el deseo de abrir un riguroso debate público en torno a la educación ante los «nuevos y graves riesgos derivados de los intensos cambios sociológicos y económicos que afectan al continente europeo y a España en particular». Ese deseo es mucho más que eso: es «cada vez más una necesidad profundamente actual» (p. 179).

Juan Manuel Fernández-Soria
Universidad de Valencia
Juan.M.Fernandez@uv.es

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 367-381
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.12911

SOBRE EL ESTADO. CURSOS EN EL COLLÈGE DE FRANCE (1989-1992),

por Pierre Bourdieu. Barcelona: Anagrama, 2014, 577 páginas. ISBN: 978-84-339-6369-7

GÉNESIS DEL LEVIATÁN: CAMPO DE TODOS LOS CAMPOS Y BANCO CENTRAL DE LA DOMINACIÓN SIMBÓLICA

Dos apuestas estratégicas: violencia simbólica y teoría de los campos

Viene pintiparada a la tarea que nos ocupa evocar que «una obra no es accesible en su totalidad sino como póstuma».[1] En efecto, inéditos y póstumos estos tres cursos (1989-1991) pronunciados en el Collège de France, *sancta sanctorum* del campo académico francés, contribuyen a conocer mejor, engrandecer y dar nuevo brillo a la figura de Pierre Bourdieu, uno de los sociólogos más citados, traducidos y universalmente reconocidos del siglo XX. Su obra, de dimensiones oceánicas y afanes proteicos, ha sido calificada de «constructivismo estructuralista» o «estructuralismo genético», sintagmas bajo los que se persigue acoger una mirada teórica que, sin renunciar al peso causal de las conexiones profundas existentes entre el mundo estructural y la acción subjetiva, reclama la dimensión histórica (genética) e inventada (constructiva) de las relaciones entre ese mundo y esas acciones. En el caso que nos concierne, el objeto de su trabajo es el Estado, institución que, como reconocen los mismos editores de estos cursos, fue motivo de atención un tanto tardía. En efecto, sólo desde principios de los ochenta, cuando su quehacer era ya muy sobresaliente, comparece, especialmente en dos de sus títulos más conocidos, *Homo academicus* (1984) y *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps* (1989), la centralidad del Estado como instancia monopolizadora de la violencia simbólica legítima.[2]

[1] Pierre Bourdieu, *Capital cultural, escuela y espacio social* (México, Siglo XXI, 2005), 20.

[2] Ambas obras editadas por Minuit, en cuya colección «Le sens común», dirigida por él mismo, se publicaron parte muy sustancial de sus pesquisas hasta 1992, las de sus discípulos y otros distinguidos sociólogos. La versión española de estos dos libros corrió a cargo de Siglo XXI (Buenos Aires, 2008 y 2013,

En cierto modo, se diría que su creciente interés por la institución estatal se vincula al progresivo desarrollo, matización y aplicación de dos de sus hallazgos heurísticos más poderosos, a saber, el de la *violencia simbólica* y la *teoría de los campos*.

En cuanto al primero, la elaboración de *violencia simbólica* como herramienta heurística se relaciona con su radical voluntad de romper con el economicismo sociológico, otorgando a la dimensión cultural un papel decisivo y autónomo en los procesos de constitución y reproducción de las instituciones sociales. En efecto, desde los años sesenta, primero en el seno del Centro de Sociología Europea y luego en el Centro de Sociología de la Educación y la Cultura, venía explorando las formas en que ocurría la transmisión de los recursos simbólicos en la vida social. Fruto de ese interés, en 1970 vio la luz el ya clásico, *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, donde más allá de las críticas tan habituales hoy de funcionalismo al revés y de «reproduccionismo», el concepto de «violencia simbólica» empieza a ocupar el punto neurálgico de su universo sociológico.[3] En efecto, siguiendo la estela weberiana sobre las formas de

respectivamente), editorial que al lado de Taurus, Anagrama, etc. han facilitado el acceso de una buena parte de su producción (desde sus trabajos principales hasta multitud de antologías o sueltos de artículos, entrevistas e intervenciones públicas) a los lectores hispanohablantes. Desde luego, pocos ejemplos existen de una difusión tan universal de un quehacer muy representativo del espacio intelectual cuajado en el proceso de globalización. El propio Bourdieu cuidó con mimo sus muchas empresas intelectuales y la relación de sus obras con determinadas editoriales. En 1996, seis años antes de su muerte, fundó *Raisons d´agir* (plataforma de intervención y editorial) y antes, en 1975, impulsó y dirigió la revista *Actes de la recherche en sciencies sociales*, verdadero surtidor de indagaciones que siguen su senda teórica. En todo caso, hoy su producción científica y las interpretaciones de la misma navegan en internet quebrando las limitaciones de la cultura escrita en papel. Perteneciente a la última generación de los *maîtres à penser,* es también un intelectual-puente entre los usos de la cultura escrita tradicional y la cultura escrita electrónica propia de la era del capitalismo cognitivo.

[3] *La reproduction*..., escrito por P. Bourdieu y J. C. Passeron, se publicó en Minuit (Paris, 1970), y tuvo la primera versión española como *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza* (Barcelona: Laia, 1977). Por cierto, el propio Bourdieu, mucho después, siguió defendiendo esa obra seminal: «Es un libro que describe las cosas como son, un libro que es confirmado por la observación. Veinte años después veo que es aún más verdadero de lo que yo creía» (P. Bourdieu, *Capital cultural, escuela y espacio social*, México: Siglo XXI), 157, pero también era plenamente consciente de que el libro contenía «un pensamiento que hiere y además es difícil» (Ibíd., p. 159). Sin embargo, hay quienes ven una discontinuidad entre ese Bourdieu «reproduccionista» y el de su obra de madurez. Según tal punto de vista, en el primero habría una proclividad funcionalista (en los primeros usos de «violencia simbólica» y «habitus»), que evolucionaría hacia una perspectiva más rica cuando sus análisis de la educación se inscriben en su teoría de los campos. Véase al respecto, Enrique Martín Criado, «De la reproducción al campo escolar», en L. E. Alonso, Enrique Martín Criado y José Luis Moreno Pestaña (eds.), *Pierre Bourdieu, las herramientas del sociólogo* (Madrid: Fundamentos, 2004), 66-114. Resulta muy útil y esclarecedora la posición de Jean Claude Passeron en «Hegel o el pasajero clandestino. La reproducción social y la historia», en *El razonamiento sociológico* (Madrid, Siglo XXI), 181-202. Véase también del mismo

dominación, define la «violencia simbólica» como la capacidad de imponer significaciones (ideas de carácter universal) como legítimas ocultando las relaciones de fuerza (de poder) que tras ellas se amparan. Es así como llega a la celebérrima definición de la acción pedagógica como «violencia simbólica» en tanto que imposición, por un poder arbitrario, de una arbitrariedad cultural.[4] La misma huella weberiana reaparecerá desde el principio del libro que comentamos, cuando Bourdieu defina al Estado como «monopolio de la violencia física y simbólica legítimas» (p. 14), enmendando la plana parcial y sutilmente a Weber para quien la exclusividad legítima del uso de la fuerza se refería solamente a la coacción física. Bourdieu, sin embargo, da una vuelta de tuerca interpretativa y equipara «legítima» a consentida, de modo que, según él, la legitimidad de la coerción física y simbólica equivale a aceptación de la dominación por los dominados.

El segundo hilo del que tira nuestro sociólogo es el de «campo» mediante el que pretendió comprender el espacio social como una superposición interactiva de territorios especializados, cada uno con sus reglas de juego, donde los agentes, actuando como competidores por la obtención de recursos de diferente contenido (las diversas formas de capital: desde el económi-

---

autor, un testimonio de una duradera colaboración: «Memoria de un pensamiento», en J. L. Moreno Pestaña y F. Vázquez García (eds.), *Pierre Bourdieu y la Filosofía* (Barcelona: Montesinos, 2006, pp. 23-35). Este último texto recuperado gracias a la labor muy destacable de la «escuela de Cádiz», que tempranamente, gracias su mentor Francisco Vázquez García, produjo una obra de síntesis muy estimable, *Pierre Bourdieu. La sociología crítica de la razón* (Barcelona: Montesinos, 2002).

[4] Bourdieu y Passeron, *La reproducción,* 45. Antes, también con J. C. Passeron, había publicado en su editorial Les Éditions de Minuit, *Les héritiers. Les étudiants et la culture* (hay edición española en Buenos Aires: Siglo XXI, 2003), donde se acuñaba un canon de análisis de la distribución y reproducción del capital cultural a través de las desigualdades de acceso y éxito dentro del sistema de enseñanza. Durante mucho tiempo esta clase de análisis se erigieron en marcos de referencia inevitables en las aproximaciones críticas al campo de la educación. Muchos años después, el propio autor juzgaba como injustas las acusaciones de funcionalismo («funcionalismo de lo peor», decía irónicamente el propio Bourdieu) formuladas tempranamente contra esta obra y *La reproducción* al ser leídas de manera mecanicista, «fatalista»o finalista (el sistema escolar como una suerte de artefacto de reproducción automática y como una conspiración de la burguesía contra las clases dominadas). Para una reactualización de esas acusaciones, ya muy presentes en los años setenta, véase Enrique Martín Criado, *La escuela sin funciones. Crítica de la sociología de la educación crítica* (Barcelona: Bellaterra, 2010). Y para un comentario crítico de la crítica, véase mi reseña de este libro en *Reseñas de educación // Education Review,* 13 (noviembre 2010), disponible en http://w.w.w.edrev.info/reviews/revs266.pdf. Mucho antes Mariano Fernández Enguita, *Marxismo y sociología de la educación* (Akal: Madrid, 1983), 12-13, incidía así mismo en «una cierta coincidencia entre éstas [las teorías de la reproducción] y los anteriores análisis funcionalistas, pues, a pesar de atribuir fines diametralmente distintos a la escuela e ir acompañadas de concepciones y valoraciones diametralmente opuestas de la sociedad, ambas dibujaron una imagen de la escuela como algo todopoderoso capaz de arrasar cualquier cosa que se le pusiera por delante en el ejercicio de sus "funciones", bien fuera al servicio de la modernización social o, prosaicamente, del capital».

co al cultural), son portadores de *habitus* (dispositivos infraconscientes de conducta), propios de cada campo. En estos campos o subconjuntos sociales se construye y reconstruye dinámica y conflictivamente la sociedad.[5] Dos precedentes insoslayables de estos cursos hay que buscarlos precisamente en los estudios dedicados al campo de los profesores universitarios en 1984 (*Homo academicus*) y al campo de las escuelas de las elites rectoras del Estado francés en 1989 (*Noblesse d'état*). Hay quien ha visto en este último libro «un verdadero *tour de force* para integrar su teoría de campo dentro de los postulados básicos de la reproducción».[6] Sea como fuere, como ya se mencionó, el modelo de la reproducción siempre está presente en el autor, aunque él se cuida mucho de negar que tenga algo que ver con un funcionalismo al revés, ni desde luego con determinismo económico o de otro tipo. Probablemente no siempre utilizó sus conceptos centrales (campo/*habitus*) con la misma intensidad y es más que evidente que el matiz no determinista y más maleable avanza conforme se despliega su obra, convirtiendo la idea de «campo» en el objeto de su preferencia investigadora. Son muchos y de naturaleza muy distinta los campo observados por Bourdieu, a menudo de naturaleza cultural.[7] En el caso que comentamos ahora es el Estado, como «campo del poder», el motivo de sus charlas a los asistentes a las clases del Colegio de Francia. En ellas imagina al Estado como «metacampo» o «campo de los campos», entendiendo por tal el factor que hace factible el funcionamiento de los demás campos. El Estado sería, por consiguiente, como el «banco central de capital simbólico» (p. 173) («gran fuente y reserva de capital simbólico»), que existe en cuanto existen los campos que se disputan el monopolio de la violencia simbólica legítima. Por tanto, El Estado vive camuflado en los campos, como «poder por encima de los poderes»,

[5] El concepto de «campo» es antiguo en el conjunto de su obra pues su uso se remonta a los años sesenta. Véase, por ejemplo, su conferencia de 1976 titulada «Algunas propiedades de los campo»s, en P. Bourdieu, *Cuestiones de sociología (*Madrid: Istmo, 2000), 112-119. No obstante, se podría decir que su empleo es cada vez más sutil, relevante y estratégico en la medida que Bourdieu quiere hacer cierto, parafraseando el célebre dictumhegeliano, que lo social es lo relacional, esto es, que la dinámica de fuerzas dentro de la sociedad se puede representar a través de una teoría de los campos, entendidos como espacios de posiciones y relaciones entre los agentes intervinientes en diversas esferas de la totalidad social (económica, cultural, política, etc.).

[6] Martín Criado, «De la reproducción al campo escolar», 101.

[7] También en Les Éditions de Minuit se publicó en 1979 la obra *La distinction. Critique social du jugement,* de la que existe versión española, *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto* (Madrid: Taurus, 1988), una de las obras más citadas en la historia de la sociología, en la que intentó analizar la relación entre el consumo, los gustos y estilos de vida de las distintas clases sociales.

como «invención menta»l y fuente de imposición de lo universal.[8] A este discurso argumentativo central del Estado como realidad inventada y campo de los campos, se añade la caracterización y valoración del Estado de manera ambivalente en tanto que instancia simultáneamente integradora y dominadora. En este último terreno, la fuerte impregnación weberiana de sus posiciones acerca de las formas de dominación, se recubre y completa del manifiesto ascendente de su otro polo inspirador: E. Durkheim. De este toma la idea del Estado como organizador de la integración orgánica de los ciudadanos, apartándose como de la peste de la interpretación marxista del Estado como mero gestor de los intereses de las clases dominantes. En efecto, Bourdieu apuesta por una consideración compleja del Estado, que poseería la faz de un Jano bifronte: es un metacampo que hace posible la dominación con el consentimiento de los dominados, pero es también condición de posibilidad para la integración de los dominados merced al acceso y disfrute de los bienes y servicios de todo tipo que garantiza. En una palabra, la doble cara del Leviatán es similar a la doble cara de la escuela (segrega e integra).[9]

MODELOS HISTÓRICOS DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO: CONTRA LA AMNESIA DE LA GÉNESIS

Los tres cursos del Colegio de Francia, con sus respectivas veintitrés clases, sirven a modo de organizador de las partes y capítulos del texto, que,

[8] Bourdieu, *Sobre el Estado,* 273. En algún momento califica al Estado de «entidad teológica, una entidad que existe a causa de su creencia» (p. 24). El estilo casi conversacional de las clases acentúa ese énfasis, un tanto exagerado y provocativo, a favor la dimensión del Estado como creencia o imaginario, aunque, como se sabe, Bourdieu siempre fue partidario de una ontología dual gracias a la cual las instituciones tendrían una doble existencia: en las cosas y en las mentes de los sujetos. En todo caso, nos parece más clara y sistemática la definición de «campo» que Bourdieu hace en otra obra suya confeccionada con su discípulo Louis Wacquant en *Una invitación a la sociología reflexiva* (Madrid: Siglo XXI, 2005), 169.

[9] El carácter complejo del Estado moderno, muy lejano del mito historiográfico del Estado como conjunto de instituciones en las que se plasma la conquista progresiva del ideal de administración de libertades al servicio de la comunidad, está muy presente en la obra del historiador portugués António Hespanha, *Vísperas del Leviatán*(Madrid: Taurus, 1986), que, pese a no ser utilizada por Bourdieu, resuena como un eco de fondo. El Estado lejos de ser un árbitro cada vez más justo y menos intervencionista conforme avanza el modelo liberal, es una instancia más invasiva, refinada y controladora. En efecto, como afirmaba M. Foucault, las «luces que han inventado las libertades han inventado también las disciplinas» (*Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión,* Madrid: Siglo XXI, 1984), 225. Si del orden disciplinario foucaultiano pasamos al orden de la subjetividad de las sociedades de control, nos encontramos con conceptos como «gubernamentalidad» o «poder pastoral», que, a nuestro modo de ver poseen más de una concurrencia con la «violencia simbólica» de Bourdieu, pero que este último en sus trabajos inexplicablemente ni siquiera menciona.

además, se completan y benefician de unos muy jugosos anexos, dentro de los que destaca, como aportación tan valiosa como infrecuente, un índice de conceptos (junto al más habitual onomástico) que ayuda al lector, como si de un mapa se tratara, a orientarse, localizar y volver sobre determinados aspectos del rico universo de nociones que se tocan en el libro.

En realidad, la recopilación de estas clases es obra inédita y no preparada por el propio autor para su publicación, cosa que sí ocurrió con algunas de las clases que impartió durante los veinte años (1981-2001) que ocupó la cátedra de tan ilustre institución.[10] Como repite él mismo en varios momentos, el comportamiento expresivo dentro del aula no puede equiparse con las convenciones que rigen la confección de un libro; en las exposiciones ante el estudiantado rige un estilo más suelto, a menudo redundante, en ocasiones desigual, a veces expresamente «didáctico», de manera de que como apuntan los propios editores, este compendio de sesiones de clase «está más cerca de la lógica del descubrimiento científico que de la exposición escrita» (p. 7).[11] Por lo demás, como en toda su obra, Bourdieu recurre a figuras retóricas muy suyas, tales como el amor sin freno al retruécano, que a veces provoca un efecto deslumbrante y otras se nos antoja abusivamente repetitivo hasta la extenuación. También cabe justificar, en parte, los altibajos del texto por estar dirigido, como su autor reconoce, a un público extraordinariamente variado (desde expertos en su obra hasta no iniciados en sus misterios).[12] Estamos, pues, ante una clases con las que pretende ofrecer una exégesis crítica de otros autores, principalmente historiadores y sociólogos, que se ocuparon de la historia de la institución estatal. Frente a ellos persigue mostrar y afirmar sus tesis esgrimiendo su propia batería de conceptos y las fuentes teóricas a partir de las que se ha ido nutriendo su teoría genética del Estado.

[10] El año de la muerte de Bourdieu se publicó en España *Lección sobre la lección* (Barcelona: Anagrama, 2002), que había sido su lección inaugural en el Collège de France (*Leçons sur la leçon,* Paris: Minuit, 1982).

[11] Nada que ver, por ejemplo, con el armazón discursivo, cristalino, cartesiano y exacto, del curso impartido en la Sorbona en 1904-1905 por Émile Durkheim, publicado más tarde en 1939. La versión española que manejamos es *Historia de la educación y de las doctrinas pedagógicas. La evolución pedagógica en Francia* (Madrid: La Piqueta, 1982).

[12] En efecto, la asistencia a las sesiones en el Colegio de Francia queda abierta al público, lo que rompe la unidad cognitiva del auditorio y establece lo que en algún momento Bourdieu llama un alumnado a varias velocidades.

El contenido principal de este libro, por tanto, consiste en el análisis histórico de la construcción del Estado como campo de poder, tomando como base el comentario de las interpretaciones de historiadores y teóricos sociales sobre el tema. Por expresarlo de alguna manera sintética, la macrotesis que envuelve sus más de 500 páginas sostiene que la noción del Estado como «monopolio de la violencia física y simbólica legítima» solo cabe ser comprendida y explicada a través de la historia de la institución estatal. En última instancia, el estructuralismo genético consiste precisamente en reivindicar la dinámica histórica para comprender las permanencias y alteraciones de artefactos estructurales con los que se organiza y sustancia la vida social de los seres humanos. Convergen, pues, en su ambicioso empeño la mezcla de vetas sociológicas e históricas como un todo inescindible.

A tal fin, durante el primer curso (1989-1990) se ocupa de definir, siguiendo y corrigiendo a M. Weber, su idea de Estado como detentador del monopolio legítimo de la violencia (física y simbólica), y distanciándose muy expresamente de la concepción marxista a la que califica como «funcionalismo de lo peor» (un Estado diabólico siempre al servicio de las clases dominantes). Simultáneamente pasa revista a las obras de S. N. Eisendadt, P. Anderson, B. Moore, R. Bendix, T. Skocpol, etc. Ya aquí se nota el rechazo de la idea althusseriana de «aparato» (aparatos de Estado) para huir del mecanicismo reproduccionista, reclamando, como alternativa, la noción de «campo», esto es, reivindicando una visión compleja del Estado como realidad «inventada» capaz de ostentar la capacidad de producir, a través de las estrategias de lo público, lo universal. El monopolio estatal de lo universal, del conjunto de ideas reconocidas y asumidas ampliamente dentro de la sociedad, sería la base y el cemento aglutinante de la dominación, cada vez más fundada en lo racional y simbólico.[13]

En el segundo curso (1990-1991), prosigue su tarea de comentario de algunas relevantes aportaciones de la sociología histórica, especialmente de M. Weber, N. Elias y Ch. Tilly, Ph. Carrigan y D. Sayer. Se distancia aquí de cualquier economicismo y subraya, como así lo hacen los dos últimos auto-

[13] Precisamente, en otros de sus libros, *Meditaciones pascalianas* (Barcelona: Anagrama, 1999), 112, nuestro sociólogo considera que «los dominados tendrán que utilizar cada vez más la razón para defenderse de las formas cada vez más racionales de dominación», de modo que las ciencias sociales se erigieran en un medio de los dominados para desenmascarar y contrarrestar las estrategias de dominación y lo escandaloso de ese monopolio de lo universal, siendo así que «los fines y medios de la *lucha política* permanente [deberían dirigirse] a la universalización de las condiciones de acceso a lo universal».

res citados, el carácter de «revolución cultural»que supuso la erección del Estado moderno. En efecto, el Estado llega a ser el principal instrumento de ordenación y construcción de la realidad social merced a la progresiva concentración de diversas especies de capital (físico, económico, cultural, y simbólico) y así devino en un «metacampo», una realidad «meta», profundamente ambigua (generaliza bienes y servicios al tiempo que los monopoliza), condición indispensable para el funcionamiento de los demás campos que ocupan el espacio social.

Finalmente, en el tercer curso (1991-1992), estudia el paso del Estado dinástico y su lógica de perpetuación familiar al Estado moderno regido por la «razón de Estado», la neutralidad burocrática y la subsiguiente «desfamiliarización» progresiva. Aquí alude a la constitución de la «nobleza de Estado»,[14] la armadura del Estado territorial y, siguiendo la idea de «comunidades imaginarias» de B. Anderson, la consiguiente construcción/invención del nacionalismo. La constitución del campo burocrático es la premisa de todo ello: «La concentración va acompañada de monopolización de una determinada categoría, aquellos a los que llamo nobleza de Estado» (p. 319). Al final, el campo burocrático impone al conjunto social su racionalidad universalizadora como verdad incontrovertida y «natural».

Nos encontramos sin duda, a pesar de las desigualdades de tensión intelectual existentes dentro del texto, ante una obra de madurez en la que Bourdieu desgrana y pone a prueba la multitud de recursos teóricos que han jalonado su trayectoria. Por lo tanto, al tiempo que describe y explica la génesis del Estado, recapitula sobre el poder explicativo de su instrumental heurístico. Por eso, más allá de discrepancias de fondo y de matiz con algunas de sus tesis, nos interesa destacar su valiosa vocación teórica. Ciertamente, para Bourdieu la epistemología no es un mero complemento u ornamento espiritual de la labor empírica: «se trata de conocer los instrumentos para saber el efecto que nuestros instrumentos de conocimiento producen en los objetos» (p. 131). Se trata, pues, parafraseando su pensamiento, de diseccionar la lógica específica de la génesis burocrática a fin de describir la naturaleza específica de esa lógica. De ahí que la investigación de historiadores (los M. Bloch, J. Le Goff, E. P. Thompson, E. Hobsbawm, G. Duby, E.

[14] Por tal se entiende los egresados de las *grandes écoles* francesas, conjunto de instituciones sumamente selectivas y elitistas, donde se forjan y concentran los futuros estratos dirigentes del Estado, los consejos de administración y otros espacios de poder. En la *noblesse d´État* se acumulan en altas dosis las diversas formas de capital (cultural, económico, político) y se fermenta el ideal de servicio público.

H. Kantorowicz. E. Panofski etc.), y de otros investigadores de lo social (M. Weber, N. Elias, etc.),[15] se utilice a modo de material empírico y fuentes secundarias para rastrear y comparar la edificación, principalmente en Europa y desde el siglo XII, de un campo de poder que finalmente se caracterizará por la gestión y organización del consentimiento de los dominados merced a la concentración y monopolio de recursos materiales y simbólicos. Ello, en realidad, supone que el Estado administra la «violencia simbólica», esto es, el trasfondo cultural de ideas que permite la complicidad de los dominados en su situación de dominación. Por eso decía A. Gramsci que «el Estado es hegemonía acorazada por la coerción»,[16] o sea, una suerte de violencia más consenso, atinada reflexión que, quizás por la obsesión de Bourdieu de dejar atrás a Marx, no encuentra mención o glosa alguna en su obra. Con mayor razón, tampoco gusta el sociólogo francés del concepto marxista de «ideología», aunque sus sucedáneos conceptuales tales como «sodicea» (estrategias argumentativas justificadoras de lo establecido) o «comprensión dóxica» (una comprensión que no conoce las condiciones sociales de su misma posibilidad) se nos antojan un tanto alambicados. En todo caso, el pensamiento de nuestro autor practica una sugerente «sociología negativa», que, a nuestro entender, conlleva una vigilancia epistemológica siempre alerta y sospechosa contra la aparente transparencia y la supuesta objetividad del mundo social.[17]

Por añadidura, la reflexión sobre la génesis del Estado conduce a una provechosa meditación sobre las conexiones entre historia y sociología,[18] una de las recurrencias en toda su producción científica. En verdad, «la oposición sociología/historia es un invento histórico, construido históricamente, que puede ser deconstruido históricamente. La historización tiene como función liberar estas limitaciones históricas insertadas por la historia

[15] No siendo motivo central de mis comentarios, no debemos dejar de mencionar que el libro contiene muy certeras reflexiones sobre el uso de la comparación en ciencias sociales, especialmente oportunas cuando se refieren a las contribuciones de historiadores y sociólogos sobre las particulares vías de acceso al Estado moderno, pensamientos que evocan la amplia acogida que hace años tuvo el debate acerca de las transiciones del feudalismo al capitalismo y las modalidades de revolución burguesa.

[16] Dominique Grisoni y Robert Maggori, *Leer a Gramsci* (Madrid: ZERO, 1974), 130.

[17] De Gaston Bachelard toma la idea de «vigilancia epistemológica». Quizás los «maestros de la sospecha», Marx, Nietzsche y Freud, podrían ratificar esta sentencia suya: «cuanto más comprendo, más desconfío; cuanto más sencillo parece, más complicado debe ser» (p. 160). Por cierto, sus relaciones con ellos tres son muy inestables e irregulares, cuando no incomprensiblemente desaprovechadas, como más adelante se verá respecto a la genealogía nietzscheana.

[18] Bourdieu, *Sobre el Estado,* 125-131.

en los inconscientes» (p. 127). Justamente esa labor de historización permite desmontar los supuestos implícitos del código disciplinar de cada territorio académico. Por lo que hace a la historiografía, se caracteriza, según él, por practicar una filosofía implícita de la historia (aceptar que lo que ocurrió tenía que ocurrir) y un notable ateoricismo: «Los historiadores están muy irritados con la teorización, con cualquier tipo de teorización, en la medida que, muy a menudo, las vocaciones de historiador pagan una cuota de inscripción que consiste en renunciar a la ambición de generalización, que se deja, con cierto desprecio —ambivalente—, a los sociólogos» (p. 131). Esta aseveración, nada infrecuente en nuestro autor, cuenta además con una larga tradición en el país vecino, donde la lucha por la hegemonía entre las nuevas ciencias sociales y la historia se expresa reiteradamente desde los tiempos de la III República.[19]

Otro aspecto teórico y metodológico muy pertinente y destacable de la obra que comentamos son las concomitancias, no explícitas pero bien visibles para nosotros, entre el estructuralismo genético que nuestro sociólogo confiesa practicar y la genealogía foucaultiana que pretende ignorar. El propio autor niega que su aproximación tenga algo que ver con la mirada genealógica.

> En otras palabras, uno de los efectos del poder simbólico asociado con la institución del Estado es precisamente la naturalización, en forma de *doxa*, de suposiciones más o menos arbitrarias que estuvieron en el origen mismo del Estado. Además, solo la investigación genética puede recordarnos que el Estado, y todo lo que sigue, es una invención histórica, un artefacto histórico, y que nosotros mismos somos invenciones del Estado. Hacer una historia genética del Estado, y no una genealogía en el sentido de Foucault, es el único antídoto real para lo que yo llamo la amnesia de la génesis, que es inherente a cualquier institucionalización del éxito, cualquier institución que logre imponerse implicando el olvido de su génesis.[20]

Pero la «amnesia de la génesis», feliz denominación, y la deseternización de las verdades tenidas por verdaderas es precisamente la tarea consus-

[19] En 1908 la controversia entre E. Durkheim y Ch. Seignobos se puede ver en «Débat sur l'explication en histoire et en sociologíe», *Bulletin de la societéfrançaise de philosophie*, 8 (1908): 217-247.

[20] Bourdieu, *Sobre el Estado,* 162-163.

tancial al genealogista. No entendemos cómo Bourdieu, de cuya erudición poca duda cabe y que no deja a veces de citar con complacencia a Nietzsche, pueda desconocer la labor deseternizadora y transvalorativa de todos los valores realizada por el filósofo alemán en libros como *La genealogía de la moral* o *Aurora*. Tampoco acabamos de comprender cómo despacha con cajas destempladas a la genealogía foucaultiana sin referirse al texto central de la misma, o sea, a uno de los ensayos más celebrados de M. Foucault, que lleva por título *Nietzsche, la génealogie y l'histoire*.[21] Allí se afirma algo que, a buen seguro, podría suscribir el estructuralismo genético de Bourdieu, a saber, «que detrás de las cosas hay otra cosa bien distinta: no un secreto esencial y sin fecha, sino el secreto de que no tienen esencia».[22] Efectivamente el paso a contrapelo del cepillo de la historia sobre los problemas que nos afectan en el presente evita la «amnesia de la génesis», porque, en verdad, lo peor del olvido es el olvido de que hemos olvidado.[23]

[21] Escrito en 1971 en homenaje a Jean Hyppolite, existen varias versiones en castellano (La Piqueta, Madrid: 1992, o Pre-Textos: Valencia, 1988 y 2004). Allí se realiza una lectura sumamente creativa a partir de algunos textos-clave del pensador alemán. Desde entonces, esta lectura funda de manera expresa una interpretación en clave genealógica del inmenso y controvertido legado nietzscheano. En el fondo, la genealogía persigue y fomenta una búsqueda del origen como surgencia y emergencia de las cosas dichas sobre el mundo, una áspera mirada de las prácticas sociales y discursivas que se hace desde el presente. De ahí que el propio Foucault hablara de una «historia del presente», problematizadora del hoy mediante la inmersión crítica en la historia, pasando «a cuchillo», parafraseando a Nietzsche, el pasado. Por otra parte, las relaciones entre Bourdieu y Foucault tuvieron, dentro de una admiración mutua, las aristas propias de dos pensadores superlativos y competidores dentro del campo intelectual francés. En un breve pero intenso y brillante texto de Bourdieu sobre la herencia de Foucault («¿Qué es hacer hablar a un autor? A propósito de Michel Foucault», en *Capital cultural, escuela y espacio social* (México: Siglo XXI, 2005), 11-20, nos recuerda cómo a menudo lo que queda de un gran autor es un conocimiento *ex auditu*, un rumor intelectual del que se recuerda, verbigracia Foucault, más la moda de poner títulos en infinitivo que emplear sus contribuciones más importantes.

Por supuesto, existe ya una notable nómina de autores que se ocupan del modelo de análisis genealógico en España y en otros países de lengua española. Por nuestra parte, resumimos nuestra posición en Raimundo Cuesta, Juan Mainer y Julio. Mateos, «La genealogía, historia del presente y didáctica crítica», en J. Mainer (ed.), *Pensar críticamente la educación escolar* (Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008), 51-82. Para consultar una invitación a practicar la genealogía hecha por el sociólogo francés R. Castel a sus colegas, véase «Michel Foucault y la historia del presente», *Con-Ciencia Social*, 17 (2013): 93-99.

[22] M. Foucault, *Nietzsche, la genealogía y la historia* (Valencia, Pre-textos, 2004), 18-19.

[23] Esta es la base de la naturalización y cosificación de la realidad presente. Bourdieu lo expresa muy bien cuando dice: «Una institución que triunfa se olvida y hace que olvidemos que tuvo un nacimiento, que tuvo un comienzo» (p. 163).

UN LEGADO TEÓRICO VIVO Y AMBICIOSO QUE EXIGE UN USO MODESTO

No merece, ciertamente, el olvido la ambiciosa obra de Bourdieu y se agradece todavía la tarea de quienes, cual albaceas de su legado, editan los abundantes flecos que, como el libro objeto de nuestro comentario, todavía no habían visto la letra impresa. Por otro lado, resulta difícil, al margen de ciertas ortodoxias y algunas modas recientes,[24] no apreciar en su ingente obra la mano de un pensador de gran talla. Aunque su presunta mirada desde las alturas ha provocado que uno de sus discípulos y antiguos colaboradores, Luc Boltanski, califique su enfoque de «sociología cenital de la dominación», porque, a su entender, sobrevolaría la realidad y mantendría una excesiva y altiva distancia respecto a las posibilidades de los agentes sociales que aparecerían como «incautos culturales», como sujetos engañados incapaces de ver lo que divisa el sociólogo crítico desde las cumbres de sus artefactos teóricos.[25] Sin duda este tipo de objeciones se inscriben en la lógica de producción de la verdad postestructuralista, pero no conviene ignorar que el propio Bourdieu estuvo muy atento y no permaneció insensible a los diversos «giros» lingüísticos y culturales que invadieron y enriquecieron las ciencias sociales en las últimas décadas. Su mismo énfasis en la dimensión simbólica de la vida social y en la aceptación del carácter performativo de los lenguajes y representaciones sociales es prueba irrefutable de lo que afirmamos. Otra cosa es que nuestro autor jamás renunciara a un concepto de ciencia ajeno al habitual relativismo del pensamiento postmoderno, y que se negara a desvincular las prácticas del espacio social de estructuras profundas e inconscientes. Las estructuras objetivas y las estructuras mentales

[24] En el campo de la sociología, como en todos los espacios académicos, rige la ceremonia de asesinar al padre. Ritual en el que suelen desempeñar papel de prima dona algunos pretendientes a la sucesión. Por otra parte, aunque Bourdieu fue tachado en vida de marxista y antimarxista al mismo tiempo, su afán por separarse de ciertas versiones de tal escuela hizo que su distancia de Marx se interpretara en diversas claves políticas. Su gusto por la paradoja, como se puede apreciar en la cita que sigue, no contribuyó a mejorar las cosas: «A menudo repito que el marxismo es "insuperable" [Sartre había dicho que el marxismo era el horizonte filosófico insuperable de nuestra época], pero a condición de superarlo» (p. 370). También parece obvio que en más de una ocasión (resulta paradigmática alguna de las obras de T. Judt o, entre nosotros, de F. Fernández Buey), se mete en la misma bolsa y se echa a la basura toda la tradición intelectual crítica francesa de la época de Bourdieu bajo la acusación, a menudo poco justa, de frivolidad y banalidad.

[25] Luc Boltanski, *De la crítica. Compendio de sociología de la emancipación* (Madrid: Akal, 2014). Como alternativa, propone Boltanski una «sociología pragmática de la crítica», cuya diferencia principal con la sociología crítica tradicional estribaría en abandonar la óptica cenital y volver a mirar la realidad a partir de la acción y percepción de los agentes sociales.

constituyen, con diversos énfasis según los casos estudiados, el haz estructuralista y el envés constructivista de su método de investigación social.[26]

Más allá de una innecesaria defensa o impugnación a la totalidad de una obra tan polifacética, nos parece oportuno indicar que, con vistas a lo que a nosotros nos interesa, el peligro de Bourdieu reside en la omnipotencia teórica que impregna su quehacer intelectual, aunque él mismo gustaba decir que «la teoría, porque es como el aire que se respira, está por doquier y en ningún sitio».[27] Pero, en realidad, la fábrica Bourdieu se convirtió en una manufactura de un complejo artefacto teórico compuesto de un enjambre de conceptos, fruto de su enorme capacidad imaginativa para inventar nombres y hacerlos girar en el carrusel de una magna representación del espacio social. A sus incondicionales, y los que viven de ello, les queda la ardua e imposible tarea de descubrir al «verdadero» Bourdieu.

A nosotros, nos toca, desde nuestra propia circunstancia profesional y vital, una labor más limitada y muy distinta: hacer un uso modesto de una teoría ambiciosa donde las haya. En efecto, como personas vinculadas al mundo de la educación (de la docencia y la investigación) siempre concebimos el bagaje teórico como una apropiación creativa de ideas ajenas (una suerte de robo sin carga penal), sin veneraciones ni dogmatismos de ninguna clase y al servicio de un interés crítico-emancipador. De ahí que nuestro empleo de Bourdieu, como el de otros autores, en la investigación educativa haya sido voluntariamente oportunista, ocasional y pragmático, sin adhesión irrestricta de ningún género a un surco teórico del que compartimos algunos extremos y rechazamos otros.[28]

Compartimos principalmente tres asuntos de extraordinaria relevancia para la práctica de la investigación educativa: su consideración general de la

---

[26] Así lo expresa muy rotundamente en el prólogo («Estructuras sociales y estructuras mentales») de su libro *La nobleza de Estado. Educación de elite y espíritu de cuerpo* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2013), 13-20. Allí mismo dice que: «Es bueno recordar, contra cierta visión mecanicista de la acción, que los agentes sociales, individual y también colectivamente, construyen la realidad social, y es necesario no olvidar, como suelen hacer los interaccionistas simbólicos y los etnometodólogos, que ellos no construyen las categorías que hacen funcionar en esa construcción: las estructuras subjetivas del inconsciente que operan en los actos de construcción, de los cuales las apreciaciones escolares son un ejemplo entre otros, resultan de un largo y lento proceso inconsciente de incorporación de estructuras objetivas» (p. 50).

[27] *Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario* (Barcelona: Anagrama, 1995), 266.

[28] Recientemente en nuestro trabajo sobre M. Foucault, «Las una y mil inquietudes de la obra de Foucault», *Con-Ciencia Social*, 17 (2013): 79-92, hemos insistido en que la recepción de un autor y una obra no equivale a un rígido lo tomas o lo dejas.

institución escolar, sus conceptos de campo y *habitus* y la idea de las disciplinas escolares como «arbitrarios culturales» construidos históricamente. En cuanto al primero, se trata de esa visión crítica y ambivalente de la escuela que tanto rechazo produce entre el profesorado y entre aquellos que vieron o tuvieron en la escuela una vía de ascenso social, porque, al decir de Bourdieu «la escuela es, en efecto, un instrumento de integración, pero de la integración que permite la sumisión» (p. 313).[29] En segundo lugar, sus nociones de «campo» y «habitus» poseen una enorme potencialidad heurística en la investigación educativa. Desde luego, como defiende la ya citada aportación de E. Martín Criado,[30] sobre todo si amortiguamos la tentación mecanicista que proyecta la imagen de «sistema» o «aparato» y la sustituimos o alternamos con la de «campo»,[31] a la hora de estudiar las vías que han existido en la forja de las instituciones nacionales de educación en los distintos países, un tema estratégico de la historia de la educación.[32] También, no obstante, la noción de «campo», en tanto que red de fuerzas, es más que oportuna y fructífera para escudriñar la sociogénesis de los cuerpos docentes. A tal fin, la imagen de un «campo profesional» puede y debe ser combi-

[29] Transité por esta mirada acerba de la institución escolar en *Felices y escolarizados. Crítica de la escuela en la era del capitalismo* (Barcelona: Octaedro, 2005). Las reacciones que ocasionó, salvando las distancias, me recordaron las mismas sensaciones que describe Bourdieu a propósito de *La reproducción,* en una entrevista sobre educación que le hicieron en Tokio en 1989, donde indica que «ese libro era difícilmente soportable… era un libro que hacía daño» (*Capital cultural, escuela y espacio social*, p. 158). Y es así porque se pone en solfa una creencia muy asentada sobre el valor positivo de la escolarización, fruto hoy de un verdadero consenso transcultural y global.

[30] Martín Criado, «De la reproducción al campo escolar».

[31] Aunque no estimamos pertinente estigmatizar la idea de «sistema», porque bajo él se puede albergar tanto una visión mecanicista como otra de signo opuesto. Por sistema no debe entenderse un circuito cerrado o un carrusel que gira cual rueda sin parar reproduciendo la vida social, sino un conjunto de relaciones sometidas históricamente a pulsiones y efectos de continuidad y cambio.

[32] Hay que mencionar la visión no determinista de este asunto en M. Archer, *Social Origins of Educational Systems* (London: Sage, 1979). En España el canon de la formación del sistema educativo sigue bajo el signo del politicismo y el paradigma del fracaso, sembrado por la obra del profesor M. de Puelles que, por ejemplo, puede consultarse en su *Estado y educación en la España liberal* (*1809-1857*). *Un sistema educativo nacional frustrado* (Barcelona: Pomares, 2004). La aplicación y uso intensivo del «campo educativo» está por hacer. Eso no quita aportaciones que han aplicado modelos muy interesantes, como se muestra en la obra de A. Viñao, *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas* (Madrid: Morata, 2002), y en *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX* (Madrid: Pons, 2004), que sigue la línea abierta y transitada merced al uso de conceptos clave para examinar los sistemas educativos («sistematización», «segmentación», «progresividad», etc.), tomados de la obra de Frank Ringer y Brian Simon, *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social* (Madrid: Ministerio de Trabajo, 1992). Por nuestra parte, empleamos el concepto «modo de educación» para explicar el desenvolvimiento histórico del sistema educativo español. Véase R. Cuesta, J. Mainer y J. Mateos, «Reformas y modos de educación en España: entre la tradición liberal y la tecnocracia», *Revista de Andorra*, 11 (2011): 18-94.

nada con la de «habitus», el repertorio de dispositivos y prácticas sociales y pedagógicas históricamente inscritosen las entretelas de las corporaciones de profesores.[33] Por último, la historia de las disciplinas escolares se puede beneficiar de las concepciones de Bourdieu sobre la construcción social del conocimiento y el papel del Estado en la legitimación del *curriculum* en la medida que consagra y es expresión de un orden disciplinar construido históricamente y naturalizado como eterno y necesario.[34] Como ejemplo del Estado hacedor de consensos universales sobre las asignaturas, acude a la ortografía para mostrar el carácter de «invención» dentro de las fluidas guerras simbólicas por la definición de la cultura legítima.[35]

En fin, la obra que hemos glosado y comentado, aunque ceñida a la institución estatal, recapitula sobre muchas dimensiones del multifacético pensador galo. Su vivo y actual interés demuestra que, más allá de fidelidades perrunas o modas hipercríticas, el conjunto de la cosecha intelectual de Bourdieu no acaba de agostarse ni para el sostenimiento de una teoría social crítica en general, ni para fundamentar y enriquecer la investigación de la historia de la educación. Como decíamos en el número 6 de la revista *Con-Ciencia Social* en una nota escrita con motivo de su muerte en 2002, «algunos seguiremos fumando», pese a que alguien pensaba por entonces que, como el tabaco, Bourdieu hacía daño a la salud. Más de doce años después, aunque sea mejor dejar de fumar, es muy recomendable tener pronta y a mano su obra como antídoto contra las muchas patologías sociales que consumen nuestras vidas.

Raimundo Cuesta
Fedicaria-Salamanca
raicuesta2@gmail.com

[33] Asunto que parcialmente hemos tratado recientemente, con la colaboración de J. Mainer, en «Guardianes de la tradición y esclavos de la rutina: historia del campo profesional de los catedráticos de Instituto», *Historia y Memoria de la Educación*, 1 (2015): 351-393.

[34] Ese orden se expresa en el *código disciplinar* de las materias de enseñanza. Ensayamos un marco explicativo de este tipo, que algo debía a Bourdieu, en nuestro libro *Sociogénesis de una disciplina escolar: la historia* (Barcelona: Pomares, 1997).

[35] Sorprendentemente no cita a André Chervel, el ya clásico estudioso de la gramática y ortografía francesas, y, en general, punto de referencia inexcusable en la investigación de la cultura escolar y de las disciplinas. Véase su obra pionera *Histoire de la grammair escolaire* (Paris: Payot, 1977).

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 383-394
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.15857

ESCUELA PÚBLICA Y MAESTRO EN AMÉRICA LATINA. HISTORIAS DE UN ACONTECIMIENTO, SIGLOS XVIII-XIX

por A. Martínez y J. M. Bustamante (eds.). Buenos Aires:
Prometeo Libros y Universidad Pedagógica Nacional, 2014, 342 páginas.
ISBN: 978-987-574-660-2

Este libro es, parafraseando el subtítulo que los compiladores han escogido, un acontecimiento. Esto quiere decir que han producido una novedad, han introducido algo nuevo al conocimiento que hasta el momento tenemos sobre el tema. En esta reseña crítica me ocuparé de mostrar por qué me atrevo a considerarlo así.

Antes de ello, tenemos que decir que es un esfuerzo muy significativo que aporta a la urgente tarea de hacer una historia comparada de la educación en América Latina. Este y otros trabajos recientes[1] están reuniendo investigadores de diferentes países para que en un mismo libro presenten sus aportes referidos a historias nacionales. Se están creando las condiciones para poder hacer comparaciones con estos insumos; lo que aún no tenemos, hay que reconocerlo, en ninguno de estos trabajos, es un análisis comparado. El prólogo de Marcelo Caruso, quien ha trabajado desde esa perspectiva en Alemania, reconoce dos aspectos que hilan los trabajos del libro: la periodización y la tesis de que la escuela es una técnica de gobierno «pastoral-burocrática»; pero aun coincidiendo en dos miradas importantes, no alcanza a ser un estudio comparado, aunque Martínez lo propusiera en la introducción: «Analizar los modos en que la escuela surge como acontecimiento significa intentar con este libro un ejercicio de

[1] José Gondra y José Claudio Sooma (comps.), *História da educaçâo na América Latina: Ensinar & escrever* (Rio de Janeiro: ed. uerj, 2011); Claudia Alves y Ana Chrystina Mignot (orgzs.), *Historia e Historiografia da Educaçào Ibero-Americana: Projetos, Sujeitos e prácticas* (Rio de Janeiro: Quartet editora, 2012); Nicolás Arata y Myriam Southwell (comps.), *Ideas en la educación latinoamericana. Un balance historiográfico*. (Buenos Aires: Unipe: editorial universitaria, 2014).

historia comparada de una de las instituciones claves de las llamadas sociedades disciplinarias» (p. 24); aunque no se logra, por lo menos se hace más evidente la necesidad.

Tal como el mismo Caruso plantea (pp. 15-16), el libro deja ver diversidad de enfoques, énfasis distintos y estilos narrativos diversos que muestran la dispersión, pero también la riqueza de la historiografía educativa latinoamericana. Aunque hay claras afinidades en todos los trabajos, por el período y la temática general que abordan (como lo mostraremos), también es evidente la diferencia de enfoques y la existencia de afirmaciones y planteamientos contrarios (que también señalaremos); algunos hacen énfasis en las condiciones históricas que fueron marcando el proceso de institucionalización de la escuela o del maestro público (Roldán, Gondra, Echeverri e Isaza, Bustamante, Bralich, Espinoza, Newland), y otros se detienen más en el interior de la escuela y la analizan como un dispositivo de poder, un modo de gobierno de la infancia (Martínez, Tanck, Narodowski, Staples, Algebaile y Rissato). Es especialmente sugerente el planteamiento, dentro de este grupo, que hacen Algebaile y Rissato; la novedad que introducen daría para explorar cómo se dio el fenómeno de la universalización de la escuela pública en todo el continente; según ellas su universalización no significó homogenización, como generalmente se infiere; al contrario, supuso diversificar la oferta según los segmentos poblacionales a atender. Aunque no lo mencionan, estarían muy cerca de la tesis sobre la confluencia del poder pastoral con el burocrático, que en clave de Foucault habría logrado la premisa con la que se gobernara durante la transición entre la Edad Media y la modernidad: *omnes et singulatium* (el gobierno de todos y cada uno).

Empiezo hablando de la tesis que se insinúa en el subtítulo. Para la mayoría de los autores la escuela pública en América Latina se habría instituido durante el siglo XVIII de la mano de las reformas borbónicas, cuando la Corona española se re-estructuró para responder al desafío que le estaban planteando las emergentes potencias capitalistas europeas, y recuperar su liderazgo en el control del comercio ultramarino. Esto quiere decir que la escuela, la instrucción y el maestro público, tal como se conocerán a partir de estas reformas y luego durante los primeros años de la vida republicana, no existían. Sería, en ese sentido, un episodio nuevo en la historia. He aquí un primer aporte significativo. En muchas de las historias de la educación clásicas se suele hacer un largo recorrido que comienza en la Grecia del

siglo v a. C. y atraviesa toda la Edad Media hasta nuestros días, como en una secuencia en la que la escuela, la pedagogía y el maestro tendrían diferentes características, pero conservarían la misma matriz fundante, como si dicha matriz fuera inherente a la humanidad. Acá no; el aporte del libro es mostrar lo contrario. La escuela y el maestro público no serían herederos de prácticas educativas provenientes de la Grecia clásica, ni de la Iglesia medieval. En América sería un fenómeno inédito, de finales del siglo xviii. Este es el sentido del concepto *acontecimiento*, que aquí se convierte en una noción teórico-metodológica para tener en cuenta en la discusión del campo. Martínez lo señala de manera expresa (p. 22): «La escuela de la que hablan los planes que surgen para esta época no es la escuela parroquial, no es la escuela conventual, tampoco podemos asociarla a la enseñanza clandestina ni a la doméstica, mucho menos a la escuela doctrinal». La novedad, lo inédito del acontecimiento escuela pública, sería que la infancia ya no estaría más bajo la custodia familiar o eclesiástica, ahora sería un asunto del Estado. Este planteamiento puede matizarse o incluso discutirse desde las tesis de Tanck (pp. 111-134), quien para el caso de México afirma que: «Sobre el supuesto control absoluto de la educación por el clero, hemos visto que, desde el siglo xvi, existían muchas escuelas particulares de primeras letras en ciudades y villas» (p. 132). Sin embargo, a renglón seguido, señala: «a mediados del siglo xviii, en los pueblos de indios se establecieron escuelas elementales supervisadas por el gobierno virreinal y financiadas por los fondos de las cajas de comunidad» (p. 132). Una mirada atenta a todos los trabajos reseñados, nos permite concluir que efectivamente lo que acontece desde la segunda mitad del siglo xviii es inédito, y seguramente Tanck no tendría problema en reconocer que no se trata de las mismas escuelas que existían antes de las reformas borbónicas. Lo que sí es común en todos los casos, aunque no todos los autores hacen mención expresa, es que la expulsión de los Jesuitas de los territorios gobernados por la corona española, en 1770, marcó un punto de inflexión en el proceso de escolarización y a partir de allí la presencia del Estado, en este caso con las tendencias ilustradas de los nuevos llamados Estados Absolutos, será definitiva.

Ahora bien, ¿qué significa que la emergencia de la escuela pública sea propio de un régimen político como el del Estado absolutista y que no haya sufrido transformaciones sustanciales en un régimen tan diferente como el de las Repúblicas independientes que se erigieron en todo el continente en las primeras décadas del siglo xix? En esto coinciden implícita o explí-

citamente todos los autores del libro. La explicación la dan varios de los trabajos publicados. Primero el prólogo de Caruso, cuando acude al planteamiento de Hunter, a propósito del surgimiento de la escuela moderna, que lo relaciona con el entrecruzamiento de la lógica estatal y pastoral; y esto sería, para el caso latinoamericano, útil, en la medida en que tal entrecruzamiento opera tanto para la Corona reformada de finales del siglo XVIII, como para las repúblicas independientes de comienzos del siglo XIX. Segundo, cuando Martínez plantea la necesidad de diferenciar el acontecimiento escuela, del dispositivo escolarización (pp. 54-57); allí estaría planteando que antes de la independencia se registra la emergencia de la escuela en su singular manera de asumir un asunto propio de la policía, y con las independencias se comenzaría a desplegar el fenómeno de la escolarización, que convertiría la escuela en un asunto propio de la educación. Tercero, cuando Roldan (pp. 61-88) analiza, desde la perspectiva de Koselleck, las diferencias que adquirió la noción de público y lo público, en el marco de lo cuál nació la instrucción pública; la autora mostró cómo el vocablo *público,* propio de la Colonia, dejó de hacer referencia a la gente, y paso a hablarse de *lo público,* en el período republicano, como un asunto del Estado; es decir que la forma escuela nació como una necesidad ligada al problema de *lo público*, pero varió cuando «el organismo de gobierno encargado de la educación, empieza a trasladarse al ámbito del aparato estatal» (p. 88). Esta tesis podría haber sido tomada de los planteamientos de Foucault[2] en su teoría de la gubernamentalización del Estado, aunque no fue citado. Gondra (pp. 93-107), a propósito de la continuidad en el proceso de escolarización entre la colonia y la república, llama la atención, para el caso de Brasil, sobre la diferenciación que existe en la historiografía de su país, entre los que se ocupan del *oitocentos* y los especialistas del siglo XIX; sin pretender volver a una historia totalizante, insinúa que la historia de ese período, del *oitocentos* al XIX, podría caber en una mirada más global relacionada con el proceso civilizatorio que les fue común. Tanck (pp. 111-134) hace un cuestionamiento a historiadores de la educación que han planteado que con la República el Estado rompió el monopolio que la Iglesia católica tenía sobre la educación, y muestra con detalle y abundancia de fuentes cómo en el período de las reformas Borbónicas y luego bajo el régimen de las Cortes de Cádiz (1810-1814) ya se había promovido una educación laica y gratuita; este planteamiento también apunta a mostrar la continuidad del proceso es-

[2] Michel Foucault, *Seguridad, territorio y población* (México: Fondo de Cultura Económica, 2004).

colarizador, más allá de las rupturas políticas del período. Para Narodowski (pp. 155-183) esta transición se diferenció, en el mismo sentido que Roldán lo planteara, en el afán republicano de centralizar y gobernar, desde el Estado, a las escuelas, que en todo caso ya existían. Quienes recogen mejor esta tesis sobre la continuidad histórica, a nuestro parecer, fueron Algebaile y Rissato (pp. 311-342) quienes la resumen haciendo uso de una perspectiva que retoman de Varela, Álvarez-Uría y de Martínez:

> entendemos que a escola, tal como a conhecemos hoje, não surge como objetivação imediata de propostas governamentais específicas, mas também não é o resultado simples da continuidade de instituições educativas preexistentes. Seu surgimiento implica certos acúmulos e desdobramentos historicos, mas também significativas rupturas e singularidades em relação a uma série de aspectos e referências institucionais que, no entanto, não decorrem mecanicamente das mudanças politico-governamentais e não podem e referidas pelos mesmos critérios de demarcação formal dessas mudanças (pp. 312-313).

En el trabajo de Roldán (pp. 61-91) se vislumbra esta tesis que consideramos también muy novedosa e importante para tener en cuenta en el debate del campo de la historia de la educación, por lo demás muy útil en la discusión contemporánea sobre el papel del Estado frente a la educación. Esta tesis la vimos recorriendo varios de los trabajos aquí publicados. Se trata de la idea de que lo público no necesariamente significaba gratuidad o financiación del Estado. Se hablaba de instrucción pública, de maestro público y de escuela pública, en tanto se acogía un grupo de niños y se rompía con la idea de que la educación era un asunto individual o de la familia; también en el sentido de que beneficiaba a la mayoría o a todos en general, sin distingo de raza o nivel socio-económico; finalmente, en el sentido de que lo sucedido en la escuela era de público conocimiento. Así, para Roldán la escuela podía ser financiada total o parcialmente por la comunidad o por el Estado, pero eso no determinaba su carácter público, lo que lo definía era que reuniera a todos los niños al tiempo, permitiera el ingreso de todos, sin distinción, y abriera sus puertas a vigilar lo que sucedía más allá de los intereses de la Iglesia católica, las familias o los antiguos gremios de maestros (pp. 67-70). Pero, entonces ¿en qué sentido se puede afirmar, cómo lo plantea Martínez, que la escuela es un acontecimiento ligado a la

aparición del Estado? (p. 22). Igualmente, ¿cómo se puede entender entonces que el clero hubiera tenido tanto que ver en la institucionalización de la escuela pública como lo dejan ver casi todos los trabajos compilados en el libro? La respuesta, una vez más, está en la tesis de Hunter y Foucault que Caruso y Martínez retoman, cuando muestran que la escuela es el resultado de dos técnicas de gobierno, la pastoral y la estatal, que no compiten, sino que se complementan en este momento histórico. Entender la escuela como una técnica de gobierno es asumir que su carácter público es parte de dicha tecnología, y no supone para nada que su financiamiento o su control dependan exclusivamente del Estado; incluso la idea de Estado, antes de la consolidación de los estados nacionales, estaba ligado a la idea de pueblo; Roldán lo plantea así:

> Si bien la expresión «fondos públicos» ya existía desde el siglo XVIII los fondos o bienes de una comunidad concreta, la expresión «fondos de instrucción pública» referida a un organismo de gobierno centralizado, comienza a trasladar el sentido de lo público, que hasta entonces había estado referido al pueblo, al Estado —es decir, al aparato estatal en sentido moderno—. Así, si lo «público» de la educación había empezado siendo conceptualizado como un avance de la educación formal sobre la crianza privada, para 1833 la educación pública pasó a ser concebida como una educación dirigida, planeada y financiada por el estado (p. 86).

Esta es la novedad.

Para el caso de Argentina, la pregunta de Bustamante es precisa:

> ¿La emergencia de una escuela pública supone una protagónica participación del estado? (…) puede hablarse de una escuela pública cuando el estado apenas se hallaba consolidado? ¿Cuándo y cómo la escolarización fue tomando forma institucional? Nuestra hipótesis sostiene que sí hubo una escuela pública, a pesar de la tibieza de las políticas estatales en educación, las irregularidades en los establecimientos y el limitado alcance de la escolarización (p. 211).

Espinoza, quien analiza a Perú (pp. 259-286), reconoce también que antes de la independencia se venía incrementando la cantidad de escuelas promovidas por funcionarios locales, eclesiásticos ilustrados y padres de

familia (p. 262). Esta idea es contraria a la de Bralich (pp. 237-257) quien trabajó el caso de Uruguay; con él habría que precisar en qué sentido afirma lo siguiente:

> En nuestro territorio, la idea de una escuela pública había sido traída por los colonizadores, pero dados el escaso desarrollo económico y político, la preeminencia de la religión católica, etc., la generalización de la escuela pública no era vista como urgente. Por otra parte, la posibilidad de que un sistema de escuelas públicas funcione con mediana regularidad y eficacia, depende —entre otras cosas— de la existencia de un poder político que organice y gestione dicho sistema (p. 254).

Coincide Bralich con la idea de que la escolarización y el sistema de instrucción público requirieron un Estado más centralizado, pero su afirmación acerca de la inexistencia de la escuela pública antes de la independencia entra en debate con las tesis de los otros autores mencionados atrás.

El tema de la financiación de las escuelas resulta importante resaltarlo pues desde entonces y hasta ahora ha sido un tema neurálgico en la definición del carácter público de la educación. El planteamiento que se comparte es este: en América Latina la escuela emergió desde finales del siglo xviii como estrategia para gobernar la población, en un proceso civilizatorio y modernizador que pasó, de una acción intencionada, financiada por las comunidades, los cabildos, los pueblos de indios, los gremios de maestros, el clero y los padres de familia, a una estrategia de escolarización centralizada, estatalizada, en la que se buscó el control sobre la enseñanza para alcanzar los fines políticos heredados de la Ilustración. Ahora bien, esto no supuso, ni la financiación estatal, ni la exclusión de la Iglesia católica; es decir, para que la educación se convirtiera en un asunto publico, administrada por el Estado, no requirió ser gratuita, ni laica. Estos dos asuntos fueron tratados por los autores con algunas diferencias, pero en general coincidieron. Veamos:

Con respecto a la gratuidad, además de lo que ya reseñamos, encontramos lo siguiente: para el caso de México, Tanck (pp. 111-134) plantea que «las facultades de los gobernantes de los pueblos de indios fueron […] a partir de 1773, sostener una escuela de primeras letras» (p. 113). En las diferentes regiones de México,

> los contadores […] supervisaron las finanzas de los pueblos. Su objetivo fue: reducir los gastos para las celebraciones religiosas; prohibir que los pueblos utilizaran la mayor parte de su propio dinero; y emplear fondos de las cajas de comunidad para el salario de un maestro. […] si no había suficientes fondos comunales, […] el gobierno ordenaba que los padres de familia financiaran la escuela (p. 114).

Espinoza (pp. 259-286), en el caso del Perú, a su vez señala:

> A pesar de los efectos negativos que la guerra de independencia causó en las provincias limeñas, los padres de familia de algunos distritos se preocuparon por establecer escuelas. Estas se sostuvieron mediante el uso de fondos municipales, el pago de pensiones por parte de las familias de los estudiantes, o una combinación de ambas (p. 269).

Incluso Newland (pp. 287-310), analizando para el caso argentino las políticas educativas del período, muestra cómo Sarmiento proponía que las localidades —los vecinos— se hicieran cargo directamente de sus escuelas, llamando a que los municipios las sostuvieran, tal vez siguiendo el ejemplo norteamericano, del que era especial admirador.

Con respecto al papel de la Iglesia católica, el libro en su conjunto coincide en desvirtuar la idea generalizada en la historia de la educación liberal, que considera que las guerras de independencia traerían, gracias a las ideas ilustradas y a la escuela, la liberación del yugo de dicha Iglesia, considerada representante del atraso y la dominación colonial. Este argumento está representado en el texto de Echeverri e Isaza (pp. 139-153) quienes para el caso de Colombia plantean algo que sería contrario a lo dicho por el resto de autores. Analizando lo que sucedió con la llamada pacificación (la arremetida militar de Fernando VII contra los criollos independentistas entre 1814-1819, después de recuperar el trono usurpado por Napoleón), señalan:

> Esa inmensa ola de muerte llamada «pacificación» escindió a la Nueva Granada en dos territorios antagónicos: los partidarios de la independencia, de las luces, de la transformación, y los partidarios del rey, de la muerte, de lo viejo, del oscurantismo […] fieles aman-

> tes de la noche medieval cubierta por la apolillada mantilla de un «rey gótico» (pp. 147-148).

Y luego afirman:

> Los años comprendidos entre 1819 y 1821 […] comienza a defenderse, por un lado, el estudio de derechos y deberes que potenciarían la formación de una generación de ciudadanos totalmente renovada, y por el otro, la reflexión en torno a los dogmas y la moralidad católica, a través de los cuáles esa nueva generación de ciudadanos adquiriría verdaderas costumbres (p. 148).

Es una polaridad que no existiría a la luz de lo que encontraron los demás investigadores para el caso de sus países. Veamos lo que muestran los otros autores: Tanck señala lo siguiente:

> En las regiones rurales, la labor de la Iglesia había disminuido en comparación con el siglo xvi, cuando los misioneros habían inventado nuevos métodos basados en la cultura de los indios y habían enseñado con gran esmero en las lenguas indígenas a los niños nobles y plebeyos. Para 1770, las órdenes religiosas (franciscanos, dominicos y agustinos), tan activos en el siglo xvi, habían sido destituidos de las parroquias de indios y su lugar fue tomado por el clero secular diocesano (p. 112).

Staples (pp. 187-209), a su vez sostiene: «el estado debía promover el conocimiento útil, lo que permitiría al ciudadano entender su entorno físico y las leyes que lo gobernaban. La ilustración no atacaba la religión, al contrario, se consideraba un elemento imprescindible de orden social» (p. 187). Mas adelanta insiste en esto:

> El Estado apoyó decididamente la enseñanza de la doctrina cristiana a tal grado que en 1853 la declaró materia obligatoria. La razón fue obvia. Nada como el aprendizaje de la doctrina para reforzar los valores relacionados con las jerarquías, la obediencia, el respeto y el cumplimiento de las obligaciones. […] La educación religiosa era una parte integral de la academia, al punto que las primeras letras fueron concebidas como un medio para dominar la doctrina cristiana. Liberales y conservadores, masones

> y otros grupos políticos y militares, estaban de acuerdo, hasta tiempos de la guerra de reforma (1857-1860), con la necesidad y la conveniencia de enseñarles a los niños, en primer lugar, las verdades de la religión católica (p. 189).

Bustamante (pp. 211-235) también coincide con las investigadoras mexicanas, mostrando la situación de dos provincias argentinas durante la transición de la independencia:

> Diferente fue la actuación de los sacerdotes en torno a la organización y puesta en marcha de los establecimientos. Sus papeles en el seno de las juntas protectoras fueron destacados, incluso protagónicos. En tal sentido, tuvieron una significativa presencia en la selección y control sobre el maestro o en el visado de las actividades de los alumnos (p. 229).

Espinoza (pp. 259-286) a su vez, mostrando lo que pasaba en Lima, plantea:

> En la transición entre la colonia y la república, el clero católico mantuvo una presencia notable en la docencia limeña. En 1826, al menos siete de los veintisiete maestros oficialmente identificados como tales en Lima eran sacerdotes. Los liberales peruanos no fueron radicalmente anticlericales y, además, el naciente estado carecía de fondos suficientes (p. 272).

Otra será la historia a partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando se produjeron reformas liberales en casi todo el continente que explícitamente prohibieron la enseñanza de la religión, o por lo menos no la declararon obligatoria. Allí inicia un nuevo capítulo en la historia de la relación Iglesia-Estado, pues el tema del monopolio del Estado y la declaración de la educación laica generaría la confrontación abierta con la Iglesia Católica.

El libro resulta también interesante para la discusión que abrieron los estudios pos-coloniales, acerca de si la educación latinoamericana es heredera directa de la tradición occidental, que en la perspectiva de la teoría crítica habría significado la destrucción de las lógicas amerindias originarias, pre-colombinas, en la manera de comprender el mundo, la infancia y por supuesto la educación. La tesis de los estudios poscoloniales insiste en que a pesar de la desaparición de estas tradiciones autóctonas, habrían surgido

otras prácticas de resistencia que se oponen a los intentos de hegemonía de la lógica occidental-capitalista. Pues bien, la entrada de los trabajos publicados en este libro es otra. No se parte de la premisa de una subyugación y por lo tanto de una lucha por emanciparse de ella, sino de las formas particulares, inéditas, de apropiar unas tradiciones europeas, pero incorporadas a las particulares maneras de ejercicio del poder en el continente. El caso más claro es el que plantea Narodowsky cuando muestra que la escuela lancasteriana, a diferencia de Europa, fue convertida en un método oficial, agenciado por el Estado:

> Aunque los textos de Lancaster no postulaban la participación estatal en el gobierno de la educación pública, la adaptación de esta pedagogía en América Latina fue bien diferente ya que desde los inicios son los Estados recién reconfigurados quienes fomentan y dirigen los procesos de escolarización (p. 159).

En relación con el tema, Martínez advierte que el método lancasteriano o de enseñanza mutua no fue el que permitió la expansión de la escuela, sino que este llegó justo en el momento en el que ella se expandía, anunciando así una particularidad latinoamericana, que se vería empíricamente recogida en los trabajos del libro: «La emergencia de la escuela sería, desde esta perspectiva, un paso que antecede los procesos desenvueltos luego de 1820. Y no fue un proceso eurocentrista» (p. 23). Esta idea sería muy interesante discutirla con rigor en los debates con los teóricos del pos-colonialismo. A propósito de la escuela lancasteriana, hay que decir que es un tema recurrente en casi todos los artículos publicados en este libro. Sería importante realizar un trabajo comparado en torno a esta evidente recurrencia.[3]

Mirando de conjunto el libro es notorio que no hay una historia del maestro igual de generosa que la historia de la escuela. Aunque con Martínez se acepte que el maestro público es impensable sin la escuela pública y viceversa (p. 23), es cierto que en este trabajo, y en la historiografía educativa en general, no se ha investigado en profundidad el tema. Tal vez por eso el artículo de Espinoza (pp. 259-286) resulta tan novedoso, tan sugestivo y tan diferente a los de sus colegas autores del libro. Este es un trabajo

[3] Ya hay una aproximación a una historia de la educación comparada en las provincias alemanas, dada la regularidad encontrada en la implementación del método de enseñanza mutua. Marcelo Caruso, *La biopolítica en las aulas. Prácticas de conducción en las escuelas elementales del reino de Baviera, Alemania (1869-1919)* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005).

rico en referencias empírico documentales, en detalles, que dejan ver una historia del maestro, encarnada en personajes con nombre propio, llena de datos biográficos que pueden dar pistas acerca de la particularidad de esta subjetividad-maestro en América Latina. Más estudios como este sería importante estimular, pues cuando de biografías se trata, por lo general los historiadores se detienen en la vida y obra de pedagogos, hombres o mujeres reconocidas por sus aportes al campo intelectual o político, antes que en la escuela. Una historia de maestros y maestras como la que aporta Espinoza está por hacerse. Recogidas muchas de estas trayectorias vitales quizás podríamos avanzar hacia una meta-historia comparada del maestro latinoamericano, con una perspectiva de género que allí sería inevitable.

Alejandro Alvarez Gallego
Universidad Pedagógica Nacional (Colombia)
Grupo de Historia de la Práctica Pedagógica
rizoma.alejandro@gmail.com

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 395-410
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.15858

LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA, DE RAMÓN SALAS A LA GUERRA CIVIL. ILUSTRACIÓN, LIBERALISMO Y FINANCIACIÓN (1770-1936),

por Ricardo Robledo Hernández. Salamanca: Junta de Castilla y León, 2014, 541 páginas. ISBN: 978-84-9718-675-5.

VIEJA Y NUEVA UNIVERSIDAD. DEL SENO DE LA IGLESIA AL REGAZO DEL ESTADO LIBERAL

«El partido de religión no es menos eficaz que el nacional, antes mucho más, para desviar la verdad de la historia».[1]

Desde mis años de estudiante, el tema de la Ilustración desató en las entretelas de mi conciencia un profundo y vivo interés, que el paso del tiempo no ha agostado. No en vano la pasión por la razón es, a veces, una de las pocas aspiraciones humanas capaces de no perecer.

De ahí que siempre regrese, con nietzscheana «alegría del conocimiento», al escrutinio de los temas que tocan las raíces profundas de la modernidad, bases sobre las que se ha forjado nuestra experiencia vital y nuestros sueños de futuro. Sin duda, desde el pensamiento crítico, lugar donde me refugio, el escrutinio de las ideas que otorgan sentido y explicación a la realidad social ha de bucear necesariamente en el laboratorio conceptual edificado entre mediados del siglo XVIII y mediados del XIX. Ese fenómeno de aceleración del cambio conceptual es el que R. Koselleck llamara *Sattelzeit*, tiempo-bisagra entre un mundo por nacer y otro que iba muriendo. El propio Ricardo Robledo, conocido especialista en historia rural y menos célebre entre los historiadores de la educación,[2] ya en la introducción, recurre

[1] Padre Feijóo, *Reflexiones sobre la historia. Obras escogidas* (Madrid: BAE, 1934), 164.

[2] Las divisiones disciplinares devienen a menudo en compartimentos estancos. Lo cierto es que el uso de las aportaciones del profesor Robledo a la historia económica de las universidades es hoy ineludible (también lo son sus contribuciones a la historia del pensamiento económico en España). Actualmente, tras una buena porción de años como catedrático de historia económica en la Universidad de Salamanca, trabaja como investigador en el Institut Universitari Jaume Vicens Vives de la Universitat Pompeu Fabra, aunque sigue manteniendo todavía algunos vínculos con el centro salmantino.

a este universo de la historiografía conceptual a fin de enmarcar la obra de Ramón Salas dentro de la denominada «Escuela Moderna de Salamanca» y, en suma, en el seno de la Ilustración tardía española, manifestación a escala local de ese gran impulso magnético en Europa y América hacia el cambio intelectual y social. En efecto, en el perdido rincón de la universidad salmantina, de manera harto conflictiva, también llegaría la metamorfosis de ideas que ayudarían a cambiar el mundo. De las especulaciones y tribulaciones del Ramón Salas y otros claustrales de Salamanca trata principalmente este libro, que, gracias a su cuidado bagaje informativo e interpretativo, se convierte en una aportación insoslayable a la hora de comprender los entresijos y encrucijadas del pensamiento ilustrado español.

Por lo demás, es sabido que el buen historiador, combinando lentes micro y macro, accede a ver en el detalle de lo pequeño el significado de la totalidad, y viceversa. A través de la minuciosa descripción de diversos avatares de la Universidad de Salamanca, esta obra permite vislumbrar algunas de las líneas maestras de las luchas de poderes y saberes que impregnan la crisis del Antiguo Régimen. El desenlace de esa larga agonía será un particular, contradictorio y muy complejo proceso de desplazamiento y sustitución de la Iglesia católica por el Estado liberal. Precisamente en esa mutación de las modalidades de inculcación de maneras y saberes consiste el nudo mismo del mecanismo de institucionalización de la nueva hegemonía burguesa, una de cuyas facetas más transcendentales fue la erección de un sistema educativo nacional.De ahí el título de mi escolio: *Vieja y nueva Universidad. Del seno de la Iglesia al regazo del Estado liberal*.

ESTRUCTURA DEL CONTENIDO

Consta el libro, de bella y sólida factura, de prólogo, introducción, ocho capítulos, un epílogo, fuentes, bibliografía y un valioso apéndice equipado de cinco significativos documentos. Todo lo cual suma 541 páginas subdivididas en capítulos de distinta extensión e interés. En realidad, el texto es el resultado de una serie de investigaciones publicadas entre 2000-2005, que luego se han enriquecido notablemente en una fase posterior. Así, los cinco primeros capítulos (1. *Sociología de la Escuela Moderna de Salamanca*; 2. *Disputa del método docente: el manual de Goudin*; 3. *El partido filosófico más fuerte que jamás se haya formado en España*; 4. *Ilustración tardía, Inquisición, liberalismo. Vida y obra de Ramón Salas y Cortés;* y 5. *Toribio Núñez,*

apóstol de Bentham) son prácticamente inéditos; dentro de ellos sobresale la extensa, documentada y original biografía dedicada al profesor Ramón Salas (1754-1827), ilustrado, introductor de la Economía Política en sus clases universitarias, condenado por la Inquisición, posterior «afrancesado», exiliado y autor de varias obras de interés, entre ellas la traducción y comentarios de Bentham. El profesor Robledo sostiene que la obra y trayectoria del maestro Salas se inscribe en las coordenadas de la Ilustración tardía y muy particularmente en el interior de lo que da en llamar, evocando el nombre de la brillante Escuela de Salamanca del siglo XVI, «Escuela Moderna de Salamanca» (Meléndez Valdés, Quintana, Salas, etc.), que busca y encuentra su identidad como «campo» en la lucha contra los tradicionalistas. La tal «escuela» bebe del pensamiento de la Ilustración europea y de gentes como Jovellanos o Cadalso. En fin, se pinta el cuadro humano de influencias y contactos intra y extrauniversitarios de tal «colegio invisible». A continuación, en el segundo capítulo, se aborda una faceta de la lucha entre innovadores y tradicionalistas a través del debate habido sobre la pertinencia de mantener o sustituir el manual de filosofía aristotélica, «el Goudin» (la 1.ª edición data de 1671), máximo exponente del escolasticismo. Precisamente en el capítulo tercero se vuelve a explayar la lucha contra el aristotelismo escolástico y la guerra abierta suscitada por la creación por los claustrales innovadores del Colegio de Filosofía. Finalmente, el capítulo 4, el más extenso de todos con mucha diferencia, se dedica a la figura de Ramón Salas, cuya biografía aparece adornada de relevantes matices y novedades sobre lo ya sabido sobre su vida y obra (desde la fecha de su muerte hasta su colaboración con el bando de José I y la proyección de sus libros en Latinoamérica). Además de subrayar sus méritos científicos y pedagógicos, el profesor Robledo presenta el «caso Salas» como un exponente de la reacción inquisitorial, con más de un paralelismo con el procesamiento de Olavide ocurrido años antes, en el contexto del «pánico Floridablanca» desencadenado por los sucesos de la Francia revolucionaria de los noventa y la concurrencia de diversos indicadores de la crisis del Antiguo Régimen. Sería, pues, el *affaire Salas* un ejemplo del miedo a la revolución y una señal del afán desesperado del Santo Oficio de morir matando, con la connivencia de poderes académicos y políticos. En 1796, condenado por la Inquisición y expulsado de la Universidad, el innovador maestro salmantino, que había introducido la Economía Política en la Academia de Derecho y Práctica Forense y gozado del aplauso de los estudiantes, se ve obligado al ejercicio profesional de la abogacía, lo que, sin embargo, no impide su dedicación a la lectura, traduc-

ción, comentario y difusión de pensadores ilustrados, habitualmente considerados los precursores de la *ciencia social*. Tras su colaboración política con José I y el consiguiente exilio, desde el Trienio Liberal, se destaca cómo, en plena madurez y al margen de los sucesos políticos coyunturales, Salas sistematiza y publica lo principal de su obra (*Lecciones de Derecho Público Constitucional… Tratados de legislación civil y penal…* etc.), textos traspasados por una heterodoxia, al decir de Raúl Morodo, de doble faz de influencias (Rousseau y Bentham), quizás de discutible originalidad, pero, como advierte Robledo, solo si utilizamos el patrón de autoría de nuestro tiempo, y, en todo caso, de gran influencia en la nuevas naciones iberoamericanas.

La parte dedicada a Salas constituye la médula de la aportación historiográfica del libro que comentamos, ya que en sí mismos estos cinco primeros capítulos, poseen entidad suficientemente como para formar libro autónomo. El quinto, dedicado a otro maestro salmantino, *Toribio Núñez, apóstol de Bentham*, podría muy bien integrarse en un necesario y quizás futuro estudio sobre la llamada «Escuela Moderna de Salamanca», término que Ricardo Robledo casi olvida emplear después de avisarnos de su existencia en el primer capítulo. Toribio Núñez (1766-1834), bibliotecario mayor de la Universidad de Salamanca, fue coautor del Informe de la Universidad sobre el Plan de Estudios elevado a las Cortes en 1814 (que figura en uno de los anexos), admirador de J. Bentham con quien se carteaba (otro de los anexos contiene una muestra de esa correspondencia), expulsado de la Universidad en 1817 por la reacción absolutista, diputado en el Trienio liberal y autor de la obra *Ciencia social según los principios de Jeremías Bentham*.

En el capítulo 6, en cambio, se muda de registro y se pasa del género biográfico al tiempo más largo de la historia de una disciplina universitaria: *La Economía Política en la Universidad de Salamanca: entre la intolerancia y la inteligencia (1800-1936)*. Aquí se nos ofrecen, tras las iniciales tentativas dieciochescas, las pautas de su nacimiento como disciplina en el Plan Caballero de 1807 y su decisiva inserción dentro de los estudios de Derecho en la Ley Moyano de 1857. Al mismo tiempo, el profesor Robledo pasa revista a los titulares de las cátedras salmantinas y sus aportaciones a tan relevante campo del saber. Por su lado, el capítulo 7, *La quiebra de la Universidad tradicional: miserias de la Hacienda y de la política*, de contenido un tanto misceláneo, trata de la represión y depuración entre 1808 y 1836 («cerca de una cuarta parte del claustro resultó afectada», p. 319), y, a continuación, da cuenta del declive universitario (reducción del número de universidades de

21 en 1797 a 11 en 1807) y descenso del alumnado que en el siglo XIX está a punto de hacer desaparecer a la Universidad de Salamanca. El declive representaría una expresión de la crisis de la hacienda tradicional, basada en el diezmo, y de las muchas insuficiencias de las finanzas del nuevo Estado liberal. Tema este último que desarrolla, con espléndido despliegue de información, en el capítulo 8 (*Del diezmo al presupuesto: la financiación de la universidad española*), quizás el más atrayente para los estudiosos de la formación del sistema educativo nacional en España. En efecto, ahí muestra cómo, ante la caída del diezmo, los derechos de matrícula «avanzan sobre otros ingresos y se convierten en la clave de la financiación», en virtud de lo cual el Estado liberal gastará muy poco en Universidad, ya que las matrículas representaba entre la mitad y las dos terceras partes del gasto total (p. 352). Esta escasa inversión en enseñanza universitaria trata de combatir lúcidamente los tópicos al uso entre toda clase de arbitristas, y regeneracionistas hijos del 98, y algunos economistas neoliberales actuales, que aluden al supuesto exceso de universidades (la Ley Moyano había establecido una central y nueve de provincias) y la no menos imaginaria sobreinversión relativa del Estado liberal en la Universidad.

Por último cabe destacar, en este apresurado resumen, que el despliegue de archivos, fuentes y bibliografía es digno de encomio y seña de profesionalidad ya largamente acreditada en trabajos anteriores del autor. Y, desde luego, los cinco anexos documentales componen una pieza fundamental para completar e ilustrar el hilo discursivo del libro: el debate sobre la utilidad de la economía; los argumentos del Padre Ceballos contra la filosofía moderna; El Informe Forner ante una denuncia contra el Colegio de Filosofía; el ya citado Informe de la Universidad de Salamanca para la elaboración de un plan de estudios en 1814; y la correspondencia de Toribio Núñez con Bentham. Quizás, en cuanto a la estructura del libro, quepa indicar la desigual importancia de sus capítulos y una cierta sensación de artificiosa unidad conseguida merced a una agregación de partes un tanto forzada y no siempre del todo feliz. Sin duda ello repercute en la falta de una nítida tensión narrativa que invita en ocasiones a que el lector o lectora disminuya la intensidad de su atención. En realidad, el volumen contiene superpuestos varios proyectos factibles de libros (al menos, uno sobre la figura de Salas y la introducción de la ciencia social en la Universidad española, y otro sobre la crisis financiera de los estudios universitarios tradicionales y el papel de la enseñanza superior en los orígenes del sistema educativo nacional en España).

Desde luego, el brillante oficio de historiador escrupuloso, de mucha silla y mucho legajo, se beneficia, además, de la voluntad de incorporar algunos utensilios teóricos procedentes de la sociología (especialmente el concepto de «campo» de Bourdieu) y de la historia de la ciencia (algunas consideraciones de Kuhn). Pretensión encomiable pero que no siempre da resultados esclarecedores. Desde luego, el intento de efectuar una «sociología de la Escuela moderna de Salamanca» en el primer capítulo queda más como una promesa que como plena realización.[3] En fin, salvadas todas las objeciones que se puedan formular, nos encontramos ante una obra de valor sobresaliente por sus aportaciones empíricas y por los muchos y prometedores caminos que abren sus interpretaciones.

DOS ASPECTOS RELEVANTES: EL CONOCIMIENTO A FINALES DEL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA CRISIS FINACIERA DE LA UNIVERSIDAD DECIMONÓNICA

Tras esta visión panorámica, corresponde ahora abordar dos dimensiones relevantes de la obra comentada, que actuaron como desencadenantes de nuestras reflexiones. Por una parte, la gestación, producción, difusión del conocimiento (y la correspondiente renovación pedagógica) en las postrimerías del antiguo Régimen, y, por otra, la crisis financiera de la universidad decimonónica y su significado en la formación del sistema educativo nacional en España.

En cuanto al primero, como ya apuntamos, el fenómeno cultural que habitualmente llamamos Ilustración coincide, en buena parte, con el *big-bang* conceptual acaecido entre 1750 y 1850, cuando se inventa el lenguaje que facilita pensar y representar el mundo desde el mirador de la razón. Ese fenómeno de aceleración del cambio conceptual es el que R. Koselleck llamara *Sattelzeit*, momento que se corresponde con las dos etapas que en el excelente libro de P. Burke se designan como «reforma del conocimiento (1750-1800)» y como «revolución del conocimiento (1800-1850)».[4]

[3] Aquí es necesario aludir a la actual «Escuela de Cádiz», especializada en la historia social (o sociología histórica) del pensamiento filosófico (aunque no sólo de esta disciplina). Allí se manejan exhaustivamente los utensilios metodológicos de Pierre Bourdieu o Randall Collins. Véase como ejemplo, el muy interesante libro de Francisco Vázquez García, *La Filosofía española. Herederos y pretendientes. Una lectura sociológica* (Madrid: Abada, 2009).

[4] Peter Burke, *Historia social del conocimiento. Vol II. De la Enciclopedia a la Wikipedia* (Barcelona: Paidós, 2012).

Entonces, en efecto, se funda el arsenal conceptual de nuestro tiempo y los supuestos teóricos que trasmutan los múltiples y difusos saberes tradicionales en el claro y preciso árbol de las ciencias que se institucionalizan en la segunda mitad del XIX. En aquel tiempo es cuando la *ciencia social* comparece tanto para explicar los comportamientos humanos como para preconizar fórmulas científicas y remedios educativos con miras a la transformación de las instituciones y el logro de la felicidad individual y colectiva. Como bien indica el profesor Robledo, «Salas participó del optimismo ilustrado del momento para el que la ciencia social, siguiendo el modelo de las ciencias físicas, hacía posible el cambio social con el recurso de las reformas educativas y constitucionales oportunas» (p. 223). Y todo ello, añade, dentro de una concepción de la realidad como «máquina social», término muy del momento y también empleado por el maestro salmantino, que compendia a la perfección el mecanicismo inherente a la racionalidad ilustrada.

En efecto, la racionalidad moderna coincide en imaginar la sociedad como una gran máquina cuyo funcionamiento es susceptible de ser captado y, en su caso, corregido por la razón. El tic-tac de las instituciones sociales, pues, debe ser vigilado por los detentadores de la razón, los grandes relojeros. Ya en su día, en *Modernidad y Holocausto* (1989), Z. Bauman puso de relieve los excesos (los goyescos sueños de la razón producen monstruos), a que conduciría esas utopías del «Estado jardinero» (que toma la sociedad como campo de cultivo de diseños mentales), capaces de sostener la distopía de una sociedad perfectamente moldeable gracias a nuestras ideas. Así pues, en el pensamiento «progresista» que en el siglo XVIII se abría paso frente a la escolástica se contiene una esperanza (la utopía de un mundo mejor) y un peligro (la omnipotencia y el instrumentalismo de la razón). Quizás el profesor Robledo, instalado en el paradigma de la ciencia económica avanzada y en una cierta interpretación *whig* de la historia, no subraya del todo las ambivalencias y pone excesivo énfasis en *écraser à l'infame*, olvidando, si se me permite la evocación de la señera obra de M. Horkheimer y T. W. Adorno, la dialéctica de la Ilustración.

No obstante, es indudable mérito de este libro el trazado de alguna de las veredas a través de las cuales nos es dado rastrear la gestación y distribución del conocimiento innovador, tal como era la ciencia económica ilustrada y otras disciplinas antiescolásticas. La Escuela Moderna de Salamanca representa un ejemplo de cómo un «colegio invisible» deja su impronta mediante

un proceso informal de socialización e intercambio de conocimiento que en el libro queda esbozado. Parece claro que la institución universitaria, a pesar de la reformas ilustradas de 1771, seguía siendo, como en otros países, más una rémora que un acicate para la recepción de la nueva filosofía y la renovada ciencia social, aunque tampoco puede decirse ni mucho menos, como se demuestra en el caso de Salamanca, que todos los claustrales fueran insensibles a los nuevos aires ilustrados. La vieja institución actúa a la vez como canal de difusión y frente de rechazo, en una palabra, como espacio de conflicto entre lo nuevo y lo viejo. Las interesantes aportaciones de la Escuela Moderna de Salamanca muestran una circulación del conocimiento que, no obstante, se refugia dentro y fuera del estudio salmantino. Por mi parte, subrayaría la importancia de utilizar el concepto de «esfera pública», la constitución de un espacio autónomo y civil de ideas y debates al margen de la Corte real, tal como hizo J. Habermas en su día,[5] y la relevancia estratégica de los lugares no convencionales de distribución del conocimiento (tertulias, trastiendas de librerías, cafés, conversaciones informales, prensa local, etc.), eso que el propio Robledo define como «ilustración de calle» (al parecer, no muy pujante en Salamanca).

En todo caso, después de la lectura del libro queda confirmado que todavía sería preciso construir una sociología, una historia social, más amplia de la Escuela Moderna de Salamanca y de la Ilustración tardía en España, subrayando las redes y centros de emanación de saber-poder. Al respecto, el concepto de *campo intelectual* me parece imprescindible y, junto a él, la noción de conflicto, pues la historia social de la ciencia requiere, como subraya Randall Collins con la Filosofía,[6] la idea de confrontación, inherente a su sociología conflictivista, como motivo genético-explicativo. Ciertamente en este caso, como en otros de la historia social del conocimiento, no importa

[5] Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública* (Barcelona: Gustavo Gili, 2004).

[6] Randall Collins, *Sociología de las filosofías. Una teoría global del cambio intelectual* (Barcelona: Hacer editorial, 2005). Desde luego, considero complementario de este enfoque sociológico, el de la historia conceptual, que el profesor Robledo cita en alguna ocasión. Véase, por ejemplo, la síntesis recapituladora de Reinhart Koselleck, *Historia de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social* (Madrid: Trotta, 2012), 45. Allí se apela a considerar que «el lenguaje no es un epifenómeno de la llamada realidad, sino una irreductible instancia metodológica». Adolece el trabajo de R. Robledo de una cierta incomprensión de lo que en análisis del pensamiento político se ha llamado el «giro contextual». Véase un resumen de tal posición metodológica en Enrique Bocardo (ed.), *El giro contextual. Cinco ensayos sobre Quentin Skinner y seis comentarios* (Madrid: Alianza, 2007). También es aconsejable, dentro del universo teórico de la Escuela de Cambridge, el recopilatorio de trabajos de John G. A. Pocock, *Pensamiento político e historia. Ensayos sobre teoría y método* (Madrid: Akal, 2011).

tanto la relación de las doctrinas con la «verdad» como el proceso de producción, las redes sociales y los conflictos que han generado determinado «régimen de verdad». Ya decía Foucault en un texto luminoso[7] que existían dos historias de la verdad: una historia interna (la dictada por la propia historia de la ciencia) y otra externa (los otros lugares donde se moldean tipos de sujeto y objeto de conocimiento).[8]

La vida y obra de Salas, como la de Núñez y otros pueden servir como muestra para tomar la temperatura evolutiva de la ciencia social en España, pero también para estudiar las formas pedagógicas de transmisión y aceptación de los nuevos conocimientos. Estos, al parecer, circulaban en los márgenes de la enseñanza oficial universitaria de entonces (Salas, precursor en España de la Economía Política, la introdujo en 1786 en la Academia de Derecho Español y Práctica Forense) y compartía con algunos de sus colegas una suerte de «cultura epistémica» innovadora. Como puede verse en este libro, las maneras de enseñanza preconizadas por Salas («enseñar a los jóvenes a pensar por sí mismos») tienen, al decir de Robledo, similitudes con las técnicas actuales de trabajo intelectual bajo la fórmula del «seminario», aunque habría que subrayar también el progresivo descrédito del memorismo en el pensamiento crítico de su época, no en vano la memoria entra ya en decadencia en las taxonomías de las ciencias desde el siglo XVII.[9] En cualquier caso, el texto refuerza la relación entonces existente entre renovación científica y renovación pedagógica, las dos caras de una misma pugna contra el memorismo escolasticista todavía imperante aunque muy devaluado y en posición siempre defensiva. Véase cómo ya el Padre Feijóo regateaba méritos al historiador usuario de una memoria mecánica:

---

[7] Michel Foucault, *La verdad y las formas jurídicas* (Barcelona: Gedisa, 1998).

[8] Un espléndido ejemplo de historiografía del conocimiento, atenta a las aportaciones, entre otros, de P. Bourdieu o M. Foucault, es la obra, en dos volúmenes, de Peter Burke, *Historia social del conocimiento* (Barcelona: Paidós, vol. I, 2002 y vol. II, 2012). Burke practica al mismo tiempo una suerte de «historia política del conocimiento», una «ecología histórica del conocimiento», una «historia cultural del conocimiento», y, en suma, dice él mismo, una historia «social», esta última heredera de más de un siglo de sociología del conocimiento.

[9] F. Bacon escribió un primer y muy influyente molde clasificatorio de las ciencias en 1605 (*The Advancemente of Learning*), *El avance del saber* (Madrid: Alianza, 1988), 81: «las partes del saber humano hacen referencia a las tres partes del entendimiento humano, que es la sede del saber: la historia a su memoria; la poesía a su imaginación y la filosofía a su razón». Solo faltaba que la Ilustración pusiera la razón en la cúspide del conocimiento para que se fueran devaluando las otras facultades y las disciplinas conexas. De ahí que el nuevo discurso ilustrado se refugie en la «filosofía de la historia».

> Créese comúnmente que un gran jurisconsulto se hace con mandar a la memoria muchos textos, y un historiador leyendo y reteniendo muchas noticias. Yo no dudo que, si se habla de sabios de conversación e historiadores de corrillo, no es menester otra cosa.[10]

En cuanto al segundo aspecto relevante, el declive financiero de la Universidad y su significado en la formación del sistema educativo nacional en España, como ya se sugirió, la quiebra financiera de la Universidad del Antiguo Régimen es una de las vetas más sobresalientes del valioso trabajo de Ricardo Robledo. Ya apuntada con anterioridad (2002 y 2005),[11] resulta una contribución de interés estratégico para los estudiosos de la génesis en España del sistema educativo nacional como un todo (por supuesto, también para los especialistas en historia de la Universidad), compuesto por tres segmentos (primaria, segunda enseñanza y universidad) con objetivos y destinatarios diferenciados.

La definición de las instituciones educativas como «sistema» obedece a la necesidad de contraponer el delicuescente magma educativo precapitalista al nuevo y cristalino orden racional e institucional cada vez más controlado y uniforme. Los llamados sistemas educativos nacionales materializan totalidades históricas, dinámicas y contingentes, que expresan particularidades en cada Estado-nación, pero que nunca adquieren pleno sentido sin tener en consideración fenómenos de estandarización a escala mundial. Esta clase de aproximación, relacional, comparada e histórica, sería la principal aportación del señero estudio de Margaret Archer.[12] En España el canon historiográfico en educación, fundado por Manuel Puelles,[13] enfatiza en el fracaso y la anomalía de las políticas educativas del Estado liberal. El propio Ricardo Robledo, al tratar el subsistema universitario, aunque explícitamente renuncia a plantear la tesis del excepcionalismo, de una hipotética vía española específica (un *Sonderweg* hispano), no deja de subrayar como

---

[10] Feijóo, *Reflexiones sobre la historia*, 160.

[11] Un primer boceto en R. Robledo, «Quiebra de la Universidad tradicional, 1790-1845», en *Historia de la Universidad de Salamanca. Vol. I. Trayectoria histórica e instituciones vinculadas*, ed. Luis Enrique Rodríguez San Pedro Bezares (Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2002), 205-232. Y una interpretación más sustancial y semejante a la del capítulo octavo del libro (con el mismo título) se publicó en *Investigaciones de Historia Económica*, 1 (2005): 98-130.

[12] Margaret Archer, *Social Origins of Educational Systems* (London: Sage, 1979).

[13] Manuel de Puelles, *Estado y educación en la España liberal, 1809*-1857. *Un sistema educativo nacional frustrado* (Barcelona: Pomares, 2004).

una constante de sus orígenes y desarrollo hasta la guerra civil su «ineficacia institucional y la inadaptación social» (p. 382), afirmaciones que contribuyen a poner en cuestión el canon del optimismo historiográfico que desde finales del siglo pasado, en los tiempos del «España va bien» de Aznar, algunos destacados historiadores trataron de imponer. Ciertamente, el discurso de la «España, país normal» es menos presentable en tiempos de crisis, y hoy ha quedado un tanto sepultado por la escombrera escandalosa de la realidad que nos circunda. Si seguimos el razonamiento, vamos a tener que coincidir con «considerar que la historia/historiografía era una forma de pensamiento político más: parte integrante de su historia».[14] No obstante, la argumentación histórica de nuestro historiador acude a la comparación histórica, y observa que una de las debilidades de la Universidad española fue la falta de compromiso del Estado en su financiación adecuada. Tesis que demuestra al documentar el peso muy importante que alcanzaron los pagos por derecho de matrícula durante el siglo XIX.

En efecto, la desaparición de los diezmos, base de sostenimiento de la Universidad del Antiguo Régimen, originó un deterioro profundo del funcionamiento ordinario de los viejos estudios y vino acompañada de una decadencia del número de centros universitarios y de alumnos durante buena parte del siglo XIX. La alternativa al diezmo se buscó en el incremento de las tasas pagadas por los alumnos, gracias a las cuales el presupuesto del Estado dedicado al sector universitario, dentro de la sección de Instrucción Pública, podía cubrir entre la mitad y las dos terceras partes del gasto total (véase el cuadro de la p. 357). En la Universidad del actual modo de educación tecnocrático de masas las tasas suponen menos del 25% de la financiación. Por tanto, en la centuria decimonónica la Universidad salía muy barata al Estado y muy cara al alumnado, favoreciendo todo ello un elitismo superlativo y una típica mentalidad retardataria que entendía, como Bravo Murillo, la educación como una fuente de renta más que como una inversión (p. 353). En menor grado, algo parecido ocurría con la segunda enseñanza, mientras que la primera, el único nivel gratuito, permaneció brutalmente desatendido del esfuerzo inversor del Estado, incluso después de que, en el siglo XX, pasara su financiación de los ayuntamientos a la Administración central. Pero, como señala Robledo, esa conocida incuria de la educación básica, acompañada de altísimas tasas de analfabetismo, no es

[14] Pocock, *Pensamiento político e historia*, 7.

suficiente para seguir sosteniendo tópicos regeneracionistas (un supuesto «exceso» de universidades)[15] o las más recientes tesis de sobredimensión y sobreinversión de los estudios universitarios.

Con estas hipótesis de la sobreinversión relativa polemiza Ricardo Robledo, en uno de los apartados más sugerentes de su trabajo. Y especialmente lo hace con la historiadora de la educación y de la economía que representa el canon de la teoría del capital humano aplicada a la educación. En efecto, Clara Eugenia Núñez[16] en su trabajo *La fuente de la riqueza* estudia el impacto de la formación del capital humano en la historia del desarrollo económico y de la modernización de la España contemporánea. La autora parte del supuesto (siguiendo a los teóricos americanos del «capital humano» y al propio Jovellanos inspirador del título), según el cual la cualificación de la fuerza de trabajo es un factor positivo y necesario para el desarrollo económico. De ahí que su tesis central verse sobre la incidencia negativa que la escasa formación del capital humano tuvo en el atraso económico de la España contemporánea (aspecto éste que no se había trabajado hasta el momento como variable independiente). Para ella la inversión en educación tuvo la forma de una pirámide invertida, ya que se gastaba mucho (en términos relativos) en universidad y enseñanza media y muy poco en primaria, tal como es pauta de la típica estructura del gasto característica de sociedades atrasadas.

---

[15] La Ley Moyano de 1857 estableció una Universidad Central en Madrid y nueve en provincias frente a las 21 que había registradas en el Censo de Godoy de 1797. El número de 12.538 estudiantes de 1797 no se recupera hasta la segunda mitad del siglo XIX. Todas las cifras del mundo universitario alcanzan valores misérrimos durante el modo de educación tradicional-elitista. La explosión universitaria coincide con el desarrollo del modo de educación tecnocrático de masas: se pasa de 360.000 estudiantes en 1970 a algo más de 1,5 millones a finales del siglo XX. Casi ese mismo número de alumnos albergaban en 2013-2014 las 82 universidades (50 públicas y 32 privadas), según el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, *Datos básicos del sistema universitario español*, www.mecd.gob.es/prensa-mecd/.../2014/.../20140213-datos-univer.html, (consultado el 13 de febrero de 2014). En todo caso, el gasto respecto al PIB y por estudiante seguirá siendo la asignatura pendiente.

[16] Clara Eugenia Nuñez, *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo en la España contemporánea* (Alianza: Madrid, 1992). La misma autora ha vuelto a insistir en su doctrina neoliberal en varias publicaciones. Ella y G. Tortella compilaron un interesante trabajo bajo el shakesperiano título de *La maldición divina. Ignorancia y atraso económico en perspectiva histórica* (Madrid: Alianza, 1993). Esta profesora de la UNED fue también directora general de universidades en la Comunidad de Madrid entre 2003-2009, donde pretendió aplicar, al parecer sin éxito, sus ideas sobre la enseñanza universitaria, a imagen y semejanza del modelo liberal americano. Para una reflexión sobre todo ello, véase *Universidad y ciencia en España. Claves de un fracaso y vías de solución* (Madrid: Gadir, 2013). Por lo demás, la llamada «literatura del desastre» ha dejado de ser un patrimonio de la educación secundaria y ha pasado a ser un cultivo nada infrecuente en la Universidad: véase, por ejemplo, J. Hernández, A. Delgado-Cal y X. Pericay, *La Universidad cercada. Testimonios de un naufragio* (Barcelona: Anagrama, 2013).

Sin embargo, sostiene Robledo que no es cierta la idea de un gasto público sesgado a favor de la Universidad, comparado con otros países. Tal aserción ignora el ya comentado alto nivel de autofinanciación a través de las tasas, de modo que, si descontamos estas del cómputo total, lo cierto es que se pone al descubierto la endeblez del gasto público en enseñanza universitaria: «el gasto neto del Estado sería muy poco» y la mayor parte del coste correría por cuenta de los estudiantes (p. 357). Por añadidura, el error de los partidarios de la tesis de la «pirámide de gasto invertida» residiría en fijarse sólo en el presupuesto del Estado y no tener en cuenta el esfuerzo inversor de ayuntamientos y diputaciones. Si solo consideramos lo presupuestado por el Estado, el reparto por niveles educativos, nos indica Robledo, resultaría muy desfavorable para los estudios no universitarios (por ejemplo, en 1878-1879, la enseñanza primaria se llevaría el 4% y la secundaria el 9%, mientras que la universidad estaría por encima del 80%) (pp. 358 y 359, y cuadro 8.6. de esta última página). Ahora bien, para el mismo curso considerado, sumando el gasto educativo de todas las administraciones, las proporciones variarían sustancialmente (72%, 16% y 12%, respectivamente).

Además, para nuestro historiador, no basta con prestar atención a un gasto sin desagregar las tasas o ignorar el peso del conjunto de las administraciones, ni tampoco fijarse solo en comparar tasas brutas de escolarización. Lo decisivo, según él, sería medir el gasto medio por alumno para comprobar la apuesta de cada país en el sostenimiento de la universidad: todos los datos indican que el compromiso fue mayor en otros países. En términos constantes, entre 1857 y 1900, el gasto universitario en España creció 0,64 anual frente al 1,4 del PIB (p. 363). Así pues, más que sobreinversión o masificación hubo una escasa preocupación y una concentración excesiva de estudiantes en facultades como Derecho en detrimento de las carreras técnicas y profesionales. En realidad, concluye el profesor Robledo, el problema no era

> cómo se repartían los presupuestos entre los tres niveles de enseñanza (no había un problema de «competencia por recursos escasos»), sino de mezquindad del gasto que hasta 1876 no llegaba al 1%, diez o doce de veces menos de lo que recibía la Iglesia» (p. 368).

Ciertamente, las limitaciones de la óptica del capital humano residen en sus supuestos ideológicos, según los cuales hay que imaginar que detrás de toda persona se aloja el fantasma del *homo oeconomicus* de Smith y

seguidores; todo ello sazonado con un aparato cuantitativo que pretende legitimar, bajo el disfraz del análisis económico puro, simplistas prejuicios antropológicos que no compartimos. La sola idea de imaginar a las masas campesinas del siglo XIX español comportándose como maximizadores de beneficios solo se explica como resultado de vestir la investigación histórica de las supuestas virtudes científicas de un economicismo acrítico.[17]

Por lo demás, hoy el economicismo, de diversa procedencia, es visto con recelo por los estudiosos más solventes de la historia de la educación. La tendencia general en las investigaciones de educación comparada de la escolarización de masas,[18] de base neoinstitucionalista, es a romper amarras con las tesis que se representan los sistemas educativos como mera plasmación de factores estructurales de carácter socioeconómico. Ello nos ayuda a comprenderlos como realidades históricas inestables a pesar de su larga duración, fruto y materialización de las luchas de diversas coaliciones de intereses y no sólo reflejo de un mecanicismo de ningún tipo. En tal sentido, sin duda la idea de *campo* (al estilo de Bourdieu, o sea, como espacio de fuerzas en contraposición) a menudo sustituye con ventaja a la de *sistema*.[19]

---

[17] Entre otras críticas a la teoría del capital humano, en tanto que simplificación de la teoría de la acción humana en sociedad, véase David Reher, «La teoría del capital humano y las realidades de la historia», *Papeles de Economía Española*, 73 (1997): 254 y 261. En ese mismo número participan C. E. Núñez y otros autores de interés. Las aportaciones de Reher y Jordi Palafox enfatizan en la complejidad histórica de fenómenos, como la alfabetización, difícilmente encajables dentro de un esquema simplista de relación entre educación y desarrollo. Sin embargo, los analistas neoliberales, prisioneros de estrechas teorías de la acción, suelen disfrazar evidencias de sentido común con elegantes formalismos cuantitativos. Sin embargo, la educación y los procesos de alfabetización son procesos culturales complejos, como puede apreciarse en Antonio Viñao, *Leer y escribir. Historia de dos prácticas culturales* (México: Fundación Educación, Voces y Vuelos, 1999).

[18] Sin ánimo de exhaustividad, cabe mencionar la publicación en España, por ejemplo, del libro de J. W. Meyer y Francisco O. Ramírez, *La educación en la sociedad mundial. Teoría institucional y agenda de los sistemas educativos nacionales* (Barcelona: Octaedro, 2010). O también David Tröhler y R. Barbu (comps.), *Los sistemas educativos. Perspectiva histórica, cultural y sociológica* (Barcelona: Octaedro, 2012). Para una concepción amplia de la educación comparada, véase la obra colectiva compilada por J. Schriewer, *Formación del discurso en la educación comparada* (Barcelona: Pomares, 2002). Desde luego, ello no implica ni mucho menos olvidar otras tradiciones de pensamiento, enviadas por algunos al infierno del «reproduccionismo». Al respecto, es preciso recordar la obra de Fritz Ringer y Brian Simon, *El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social* (Madrid: Ministerio de Trabajo, 1992). Allí se exponían conceptos clave para examinar los sistemas educativos («sistematización», «segmentación», «progresividad», etc.). En España, Antonio Viñao ha difundido estas categorías en algunos de sus libros, especialmente en *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas* (Madrid: Morata, 2002), y en *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX* (Madrid: Pons, 2004).

[19] Desde la sociología, E. Martín Criado, *La escuela sin funciones. Crítica de la sociología de la educación crítica* (Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2010), se ha tomado la tarea de acabar con el funcionalismo

UNIVERSIDAD ESCOLÁSTICA, TRADICIONAL Y TECNOCRÁTICA: LA LARGA MARCHA HACIA EL CAPITALISMO COGNITIVO

El libro de Ricardo Robledo trata de la desintegración de la universidad escolástica del antiguo Régimen y de la consiguiente transición hacia la inserción dentro de lo que algunos llamamos modo de educación tradicional-elitista, cuyo funcionamiento se funda en una dualidad estructural y estructurante: fuerte restricción de acceso y una profunda escisión social entre los niveles obligatorios y el resto del sistema. Nuestro historiador, como hemos ya indicado, explaya los nuevos medios hispanos de financiación como mecanismo de reducción de los grados superiores de educación a las elites, al tiempo que destaca los límites de la reforma liberal de los planes de estudios ahormados en una concepción muy retardataria del conocimiento que sobrevalora la dimensión tradicional-humanística del saber frente a las nuevas disciplinas científicas y técnicas.

El siglo XIX, en efecto, asiste al enterramiento de la Universidad escolástica y al nacimiento de un nuevo modelo: el tradicional elitista. Desde el último tercio del siglo XX (con tres jalones: Ley General de Educación de 1970, Ley de Reforma Universitaria de 1983 y el actual Plan Bolonia aplicado desde 2010) esta última, a su vez, deja paso a la tecnocrática de masas. Aun cuando pudiéramos encontrar hoy pervivencias de viejos problemas de inadaptación e ineficacia, las diferencias son más que notables, no en vano el millón y medio de alumnado y el casi 30% de personas, entre 25 y 64 años, con estudios universitarios denota una lógica de reclutamiento muy distinta a la que regía en la Universidad escolástica o en la tradicional. La expansión masiva de acreditaciones, inherente a una «sociedad educadora» propia de los países ricos, representa una nueva composición del capital-trabajo en la que lo «inmaterial», lo «cognitivo» adopta una creciente importancia en la producción de valor y en la legitimación de las nuevas formas de dominación. Los estudios universitarios se han convertido en esos países en una mercancía cada vez más ofertada en el mercado mundial de servicios, dándose la aparente paradoja de que la fuerza de trabajo forjada en las

---

invertido (el crítico) y erradicar el uso de «sistema», máxima expresión de la teoría de la reproducción. Por nuestra parte, hemos intentado buscar una nueva categorización y periodización de la historia de la educación en España a través del empleo de «modos de educación». Así, por vez primera se ensaya una aproximación en R. Cuesta, *Felices y escolarizados. Crítica de la escuela en la era del capitalismo* (Barcelona: Octaedro, 2005), y más recientemente en R. Cuesta, J. Mainer y J. Mateos, «Reformas y modos de educación en España: entre la tradición liberal y la tecnocracia». *Revista Andorra*, 11 (2011): 21-95.

universidades, cada vez más cualificada, ve empeorar su situación laboral de sus egresados hasta límites inimaginables hace unas décadas. La Universidad tecnocrática de masas contribuye a la producción de lo que R. Castel llamara el «precariado», término convergente con el que, dentro del ámbito conceptual de *capitalismo cognitivo*, se refiere al «cognitariado».[20] Es tema de debate de nuestro tiempo si tales denominaciones describen en realidad un nuevo sujeto revolucionario o una multitud desclasada, sobrecualificada y carente de futuro. En cualquier caso, el libro nos muestra una veta esencial (la financiación) para comprender lo que fue y lo que es la institución universitaria, un «templo del saber» que siempre tuvo su dueño. Ello nos ayuda a comprobar históricamente las deudas del saber con el poder.

No quisiera acabar sin reclamar una *historia del presente*, o sea una historia que

> se esfuerza por reconstruir procesos de larga duración que no se despliegan de una manera lineal, sino que pasan por momentos de tensiones y desequilibrios, y operan bifurcaciones a través de las cuales se efectúan cambios de régimen que producen una nueva articulación del antiguo y el nuevo (metamorfosis).[21]

En suma, un oficio de historiador que permita problematizar nuestro mundo. Ricardo Robledo ha demostrado oficio y además dista mucho de esos «historiadores de corrillo» a los que se refería el Padre Feijóo en sus *Reflexiones sobre la historia*, no en vano el sabio benedictino decía que para «ser historiador es menester mucho más que historiador».

Raimundo Cuesta Fernández
Fedicaria-Salamanca
raicuesta2@gmail.com

[20] Robert Castel, *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo* (México: FCE, 2010). Sobre el «capitalismo cognitivo», un concepto relativamente nuevo usado por Toni Negri e Y. Moulier-Boutang, véase Y. Moulier-Boutang, *Le capitalisme cognitif. La nouvelle grande transformation* (Paris: Éditions Amsterdam, 2007) que ha estado presente en el debate político y social de la última década. Nuestra revista *Con-Ciencia Social*, prepara un tema del año dedicado a tal asunto en su n.º 20 (2016).

[21] Castel, *El ascenso de las incertidumbres*, 53.

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 411-417
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.15859

EDUCAZIONE, LAICITÀ E DEMOCRAZIA. TRA LE PAGINE DE ANTONIO SANTONI RUGIU,

por Carmen Betti, Gianfranco Bandini y Stefano Oliviero (a cura di). Milano: Franco Angelli, 2014, 320 páginas ISBN: 978-88-204-2179-3.

A comienzos de 2015 se presentaba en Roma en el marco de la Asamblea anual del CIRSE (*Centro Italiano per la Ricerca Stórico-Educativa*), bajo la presidencia del profesor Giuseppe Trebisacce, el presente texto colectivo *In memoriam* acerca del profesor, pedagogo e historiador Antonio Santoni Rugiu (1921-2011), figura central para la comprensión de la transformación registrada en la actual historiografía educativa italiana en un espacio sin duda compartido con otras figuras de gran talla. Una edición realizada en el marco de la prestigiada colección de «Storia dell'Educazione e Letteratura per l'Infanzia» coordinada por la profesora Carmen Betti. Hablamos de un texto que venía precedido de un notable encuentro realizado sobre su figura en la Universidad de Florencia en 2012, de donde proceden las aportaciones aquí recogidas, y de otra contribución colectiva que en honor del profesor Santoni Rugiu había dirigido en 1998 Angelo Semeraro.[1]

SANTONI RUGIU

En el itinerario biográfico de Santoni se entremezclan desde los pasados años cincuenta el ejercicio docente con sus colaboraciones radiofónicas y escritos en prensa sobre cuestiones teatrales, su participación en las actividades del MCE, el grupo de pedagogía Freinet de Italia, y del CEMEA (*Centro per il Movimento dell'Educazione Attiva*), su crítica militancia política socialista y sindical de izquierdas o su pertenencia a la *Associazione Difesa e Sviluppo della Scuola Pública in Italia*. Años estos en los que enlaza con figuras como las de Lamberto Borghi, Aldo Visalberghi, De Bartolomeis,

[1] Angelo Semeraro (a cura di), *Due secoli di educazione: studi di storia dell'educazione in onore di Antonio Santoni Rugiu* (Firenze: La Nuova Italia, 1998).

Raffaele Laporta o Bruno Ciari, deweyanos algunos, freinetianos otros, todos progresistas, laicos y constructores de la escuela pública democrática, tal como lo expresaban a través de las páginas de *Scuola e Città*, publicación mensual que llegará a dirigir a partir de 1966, renovándola en el lenguaje y en un lúcido análisis de los factores de las crisis escolar. Además, desde finales de los años cincuenta Antonio Santoni venía produciendo con sus textos una clara inflexión historiográfica.[2]

A lo largo de los años sesenta ejercerá como profesor universitario de Pedagogía, en continuación a los encargos previos del deweyano Lamberto Borghi y de Dina Bertoni, la autora en 1965 de la notable *Storia dell'educazione popolare in Italia*, la primera investigadora, afirma Trebisacce (p. 75), que en Italia utiliza una metodología historiográfica de investigación inspirada por el marxismo y, más en particular, por la versión realizada por Gramsci al respecto de la historia italiana. En este período, Santoni desarrolla una fuerte actividad intelectual con intervención pública, en particular a través de sus textos analíticos y de toma de posición en relación con las políticas educativas de la Democracia Cristiana. El 68 hacía evidente, como en tantos aspectos, la ruptura en los planteamientos educativos. Por su parte, afirmaba la capacidad de la escuela democrática y de la educación como formación de actitudes transformadoras de la sociedad, mediante la activa participación en la lucha por una cultura nueva.

En 1971 denunciaba el autoritarismo en los libros de texto y reflexionaba sobre la *Crisi dal rapporto educativo* (1975), la enseñanza como animación o la educación estética, afirmándose paulatinamente su orientación hacia la *Storia sociale dell'educazione* (1979), que se confirmará con textos como *Nostalgia del maestro artigiano* (1988), donde teje los hilos indiciarios que unen el desarrollo de la pedagogía de los últimos dos siglos, mediante la reconstrucción del modelo de aprendizaje de las artes; *Scenari dell'educazione nell´Europa Moderna* (1994), un examen de los escenarios sociales de la educación en donde se hacen presentes la educación institucional, la vida cotidiana, la religión, el desvelamiento de las mujeres, el mundo laboral y otros escenarios de educación sumergida; o *Il braccio e la mente. Un millennio d'educazione divaricata* (1995).

[2] *Il professore nella scuola italiana* fue su primer texto de historia editado en 1959, reeditado y actualizado hasta 1981.

En los pasados años ochenta hay en él una específica atención al ámbito metodológico de la investigación pedagógica,[3] sin por ello abandonar su atención a la historia docente[4] y su intervención en relacion con la actualidad educativa italiana a través del periódico *Il Ponte*, que se prolongará a lo largo de la primera década del siglo XXI. Hacia el fin de la década promueve la colección editorial *Tempi/Educazione,* cuyo primer título es la transcripción de una conversación sostenida con Le Goff en el Cidi de Florencia sobre *Ricerca e insegnamento della storia* (1988). Después de su jubilación en 1996 entre sus textos[5] se hallan una sólida y doble contribución sobre Don Milani («una lezione di utopia») en los años 2002 y 2007, *Maestre e maestri. La difficile storia degli insegnanti elementari* (2006), *La lunga storia della scuola secondaria* (2007), o *Veste corta, veste lunga*, sobre la historia de la formación de las diversas clases sociales. Todo ello junto a sus intervenciones en defensa de la educación pública y del laicismo «perque il suo pensiero non acetava posizioni e decisioni non aperte ai confronti, incapaci di mettere in discusioni poteri acquisiti», señala Becchi (p. 34).

Colto e generoso ha dicho de él Maria Tomarchio (p. 153). Angelo Semeraro señaló[6] como rasgos de su actividad «el *ottimismo della volontà* —de matriz gramsciana—, la escritura sutil y su capacidad argumentativa, que lo asemejan pero al tiempo lo distinguen de muchos de los "combatientes" en la batalla por una educación democrática: Mario Manacorda, Raffaele Laporta, Luigi Ambrosoli, Remo Fornaca, Giacomo Cives..., todos los cuales

[3] Observable en *Dalla storia della ideologia a la storia sociale dell'educazione*, de 1981, o también en el texto dirigido y editado en conjunción con Giuseppe Trebisacce, *I problemi epistemologici e metodologici della ricerca storico educativa*, elaborado como consecuencia del relevante *convegno* celebrado en Cosenza en 1983.

[4] Giulia Di Bello, Andrea Manucci y Santoni Rugiu (eds.), *Documenti e ricerche per la storia del Magistero* (1980).

[5] Entre ellos, *Educatori oggi e domani,* Firenze, 1986; *Chiarissimi e Magnifici. Il professore nell'università italiana dal 1700 al 2000*, 1991; *Chi non sa insegna. Viaggio antipedagógico nella prima repubblica,* 1994, dedicado a glosar diversos hechos y figuras de la Toscana en la segunda postguerra a través de los que se observan las vicisitudes de la escuela italiana; *Si fa presto a dire scuola*, 1998; *Clio e le sorelle, spunti di storia dell'educazione,* 2001; *II buio della Liberta. Storia di don Milani*, 2003; «La prospettiva della storia sociale dell'educazione», 2004; o *Il professore nella scuola italiana dall'Ottocento ad oggi*, en colaboración con Saverio Santamaita, 2011.

[6] En Angelo Semeraro, «Antonio Santoni Rugiu e l'investigazione dell'educazione in Italia», *Scuola e Citta*, 7 (1999): 295-300. Este texto de Semeraro se publicó en castellano con traducción nuestra: «Antonio Santoni Rugiu y la investigación histórica sobre la educación en Italia», *Historia de la Educación*, 22-23 (2003-2004): 547-552 (551).

alimentaron una comedida confianza en una sociedad democrática». Uno de aquellos «maestros de utopía» —dice Luca Bravi en su recorrido biográfico (p. 291)— comprometidos en la batalla por la construcción de la escuela pública, de todos y para todos.

EL TEXTO *EDUCAZIONE, LAICITÀ E DEMOCRAZIA*

Junto al pórtico introductorio de los organizadores y a las cálidas palabras iniciales de su hija: «Ci ha trasmesso l'idea che il lavoro può essere passione e divertimento, prima che fatica» (p. 13), el texto viene conformado por cuatro amplias secciones: perfil científico, lineas y direcciones de investigación, recuerdos y testimonios, vida y obras, con un total de diez, doce y siete contribuciones respectivamente en las tres primeras secciones, escritas, entre otros, por Semeraro, Becchi, Ragazzini, Cambi, Covato, Trebisacce, Spadafora, Giallongo, Bandini, Aguirre (desde Méjico, donde es editora de variados textos de Santoni), Bellatala, Santamaita y Guetta, además de por los responsables de la edición.

Treinta aproximaciones y reflexiones alrededor de los escritos y de la vida de Santoni Rugiu que se detienen en aspectos como la agenda de la historia italiana de la educación, una pedagogía deweyano-marxista en favor de la laicidad, la historia social y el marxismo, el sentido de la imaginación histórica, el aprendizaje y la educación artesana, la masonería y la laicidad, la historia de los «enseñantes», los «años de la contestación», la educación estética en Santoni, Don Milani a los ojos del historiador, la pedagogía del consumismo o los debates historiográficos, junto al rico conjunto de testimonios «di amicizia e di laboro» (pp. 253- 284).

Textos que son ocasión, igualmente, para dar cuenta de los debates e interrogantes sostenidos en el campo de la historia de la educación en Italia, entre las tradicionales formas idealistas y neo-escolásticas, por una parte, y los nuevos modos, por otra, transitados por la historia social, antropológica y cultural, procurando las conexiones con las ciencias sociales, la pluridisciplinariedad de las calas de estudio y la mirada dilatada a la amplia duración de los temas estudiados, constituyéndose la escuela como un campo de encuentros; la «storiografia come contestazione della pedagogia» escribe Dario Ragazzini (p. 47) refiriéndose en este caso a la tradicional «ideología pedagógica» (*Povera e nuda vai pedagogia*, había escrito Santoni en 1968).

Esto es, la historiografía educativa como sostén de una «ri-teorizzazione critica delle idee educative» en términos expresados por Cambi (p. 55), quien habla de un *iter* bien definido en Santoni: de Dewey —por él examinado criticamente en algunos aspectos, tomando en consideración las argumentaciones de Broccoli y de Manacorda (pp. 84-85)—, a Marx, «con una visión gramsciana (o casi) en el modo de hacer-pedagogía (como reflexión sobre la educación y sus muchas formas) en una sociedad y tiempo histórico concreto» (p. 54), siendo esa conexión a lo concreto (histórico-empírico-social) del pensamiento de Santoni, la que lo connota particularmente dentro de «la escuela de Florencia».

Por su parte, Silvia Guetta hace notar (p. 267) y traducimos: «Santoni ha subrayado la importancia de no pensar en una única historia de la educación, sino en historias diversas que se integran e incluyen, todos los escenarios en movimiento, que se abren a múltiples prospectivas y análisis articulados».

Estamos, pues, ante un examen interpretativo de la obra de Santoni, *lectio autocritica della pedagogia*, central en la historiografía educativa italiana desde un punto de vista epistemológico, que es en buena medida también una radiografía, tanto de los debates suscitados entre los años sesenta y noventa del siglo XX, como de la sólida y variada producción historiográfica alcanzada. En este sentido, nos hallamos ante una obra de alcance colectivo transitada por múltiples referencias cruzadas y un extenso número de indicaciones bibliograficas. En ella encuentran máximas citaciones, por este orden: Marx, Dewey (en número de 19), Broccoli,[7] Laporta, Semeraro,[8] Mannucci,[9] Visalberghi, Cives,[10] Codignola,[11] Borghi,[12] Betti,[13] Di Bello,

[7] Autor de *Marxismo e Educazione*, 1978, y de *Educazione e politica nel Mezzogiorno d´Italia* (*1767-1860*), (1968).

[8] Autor también de *Dina Bertoni Jovine e la storiografía pedagogica del secondo dopoguerra* (1979).

[9] Autor de *Educazione e scuola protestante* (1989).

[10] Editor, entre otras obras, de *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni* (1990).

[11] Director de la colección «Storici antichi e moderni» de La Nuova Italia Editrice de Florencia y del proyecto pedagógico *Città Pestalozzi*.

[12] Director de *Scuola e Città* y autor de *Educazione e autorità nell´Italia Moderna* (1951), punto de partida de la posición anti-idealística en la historiografía italiana de postguerra.

[13] Autora-editora de *Sapienza e timor di Dio. La religione a scuola nel nostro sécolo* (1992), y de *Don Milani tra storia e memoria* (2009).

Manacorda,[14] Santamaita,[15] Le Goff, Gramsci, De Bartolomeis,[16] Bertoni[17] o Trebisacce[18] (en número de siete), junto a otros autores menos citados.[19]

Con anterioridad, Semeraro había escrito en *Scuola e Città* en 1999,

> una historia social de la educación habría sido impensable hace pocas décadas. Y no hay duda de que uno de los méritos reconocidos a Antonio Santoni consiste en haber librado el indefinido objeto de nuestros estudios de las hipotecas del neoidealismo e incluso del espiritualismo y de tantos otros *ismos,* al advertir que la renovación debía pasar a través de una sólida crítica de la ideología, llevando esta exigencia a los ambientes científicos de la pedagogía italiana, como premisa para una nueva epistemología de la investigación histórico-educativa.[20]

SANTONI, DESDE ESPAÑA

Antonio Santoni, más allá del preciso reconocimiento entre un reducido círculo de historiadores de la educación en España, gozaba también entre nosotros, desde los años ochenta, de alguna resonancia y de frecuente citación en las referencias bibliográficas presentes en los programas universitarios de Historia de la Educación, gracias, en particular, a la parcial edición española[21] (primer tomo sólo) de su *Storia sociale dell'educazione* de

---

[14] Autor de *Marx e la pedagogia moderna* (1966).

[15] Autor también de *Storia della Scuola. Dalla scuola al sistema formativo* (2000).

[16] Autor de *La scuola a tempo pieno* (1972).

[17] De quien se recuerda también su participación en 1962 en un encuentro sobre la escuela obligatoria realizado en el Instituto Gramsci, con la participación de Luigi Volpicelli, Lombardo Rádice, Giacomo Cives, Bruno Ciari y el mismo Santoni.

18 Autor de *Marxismo e Educazione en Antonio Labriola* (1979).

[19] En el espacio de la historiografía educativa italiana conviene considerar, junto a los nombres señalados en diversos lugares de esta nota bibliográfica, los de A. Banfi, E. Garin, L. Lombardo Radice, M.ª Corda, A. Granesse, G. Genovesi, Telmon, Balduzzi, B. Bertecchi, T. Tomasi, G. Chiosso, B. Bellerate, C. Pancera, R. Sani, A. Cavallera, L. Caimi, J. Meda, A. Cagnolatti, E. Marescotti, L. Pazzaglia, P. Russo, F. Susi, G. Domenici, R. Lanfranchi, G. Bonetta, G. Ricuperati, M. Barbagli, D. Balani, M. Rogero, A. Bianchi, G. Decollanz, M. Civra, E. Corbi, D'Amico, C. Lacaita, E. De Fort, S. Polenghi, F. Pruneri, F. De Giogi, y E. Catarsi, autores y autoras que en no menor número de ocasiones han realizado contribuciones magníficas en el ámbito de la historia de la educación a lo largo de los últimos cincuenta años.

[20] Seguimos la edición española citada en la nota 6, p. 548.

[21] *Historia Social de la Educación* (Barcelona: Reforma de la Escuela, 1981). Habiendo alcanzado, en cambio, una edición completa en México, junto a otros textos suyos.

1979 que comportaba, como se ha escrito desde las páginas de *Historia de la Educación*,

> una nueva sensibilidad en la selección de las temáticas de estudio, en las perspectivas de análisis, en las propuestas de proyección de la historia en la formación de los enseñantes y pedagogos, y, en definitiva, en las formas de construír la historia de la educación, formal y no formal, y de presentarla a las potenciales audiencias. La lectura de esta obra significó entonces para los lectores españoles, en un momento crítico de nuestra historia colectiva, la llegada de un aire fresco y renovador que daba al traste con los anacrónicos resabios neoidealistas que aún quedaban en algunos modos de presentar la historia educativa, y que trascendía los límites del positivismo e historicismo al uso.[22]

A lo que también contribuyeron los diversos encuentros celebrados entre historiadores de la educación de España, Portugal e Italia bajo la coordinación de SPICAE (*Societas pro Investigatione Comparata Adhesa Educationi*).

> Su rasgo sin duda más característico —se continua diciendo en dichas páginas— se asocia al giro «social» que adoptó la moderna historiografía de la educación a partir de los años setenta. También hay que subrayar su peculiar manera de afrontar la historia en una perspectiva sin duda «cultural», no en el sentido post-estructural [...], sino en un marco más amplio y complejo, como el que le lleva a situar los hechos educativos en torno a los escenarios y ritmos de las culturas que examina y de las relaciones con nuestro tiempo.[23]

Por todo lo dicho, cabe felicitarse de la presente edición, también repleta de anotaciones bibliográficas, que celebra a una gran figura de estudioso, honra a los promotores y permite dar cuenta de la valiosa vida académica de los historiadores e historiadoras de la educación en Italia.

Antón Costa Rico
Universidad de Santiago de Compostela
anton.costa@usc.es

[22] «Presentación», pp. 529-530, a Anita Gramigna, «Conversación con... Antonio Santoni Rugiu. Catedrático de Historia de la Educación de la Universidad de Florencia», *Historia de la Educación,* 22-23 (2003-2004): 529-545.

[23] «Presentación», pp. 530-531.

Historia y Memoria de la Educación, 3 (2016): 419-427
Sociedad Española de Historia de la Educación
ISSN: 2444-0043
DOI: 10.5944/hme.3.2016.15860

IL PROFUMO. TRACCE EDUCATIVE NELLA MEMORIA E NELLA CULTURA DELLA SCUOLA,

por Miguel Beas Miranda. Ferrara, Edizioni Volta la carta, 2014, 130 páginas. ISBN: 978-88- 8908-370-98.

SCUOLA DI ODORI, ODORI DI SCUOLA

Il senso identitario del profumo

Un gioco di parole questo titolo, non vi è dubbio; ma al di là dell'immagine che tenta di «scherzare» con le parole, vi è il desiderio autentico di sintetizzare la forte e positiva impressione suscitata dal saggio di Beas Miranda *Il profumo. Tracce educative nella memoria e nella cultura della scuola* (Ferrara: Edizioni Volta la carta, 2014, Collana editoriale «Terre di Frontiera» diretta da Anita Gramigna) Si tratta di un lavoro significativo in quanto riesce a mettere insieme la vocazione didattica del docente con le aspirazioni, le curiosità e le esperienze degli studenti. Chi insegna si fa qui maestro di un'ermeneutica apparentemente semplice, in quanto dovrebbe limitarsi ad indagare sulla elemantarità dei dati sensibili ed, invece, finisce per aiutare chi apprende a riconoscere la complessità dei percorsi che si intrecciano tra sensibilità, sentimenti e ragione. Ecco perché si può parlare di una «scuola di odori»: si apprende a ricordare attraverso un senso, l'olfatto, che la tradizione culturale non ha tenuto in gran conto. Non è la vista, indispensabile per scrivere e leggere, benché le tecniche di pedagogia speciale abbiano insegnato ai non vedenti a sostituirla con la sensazione tattile; non è l'udito, indispensabile per dare il meglio nell'esperienza musicale, per quanto non siano mancati musicisti sordi o vicini alla sordità. Al massimo, l'olfatto viene associato al gusto: sensazioni che hanno a che fare con il mangiare ed il bere, attività cui ancora si fatica ad attribuire un autentico valore culturale. Da italiana, la speranza è che Expo di Milano 2015 possa contribuire, a livello mondiale, a lasciare un'impronta indelebile sulla cultura del cibo.

Certo, gli studenti di Miguel Beas non si sarebbero aspettati un corso universitario storico-pedagogico con queste caratteristiche. Un approccio che affidava loro un ruolo di protagonisti ed un compito da svolgere in prima persona, prendendo se stessi come oggetto di studio in relazione a quell'esperienza esistenziale, la scuola, che finisce per essere dirompente ed indimenticabile per tutti, nel bene e nel male. Si scopre così, ad anni di distanza, che, spesso, ricordiamo gli insegnanti per gli aromi che li accompagnavano e le stessi discipline possono riportare alla mente tracce di profumi, non sempre gradevoli. L'autore ha avuto anche il merito di lasciare ampio spazio alle parole con le quali i suoi studenti descrivono la relazione olfatto-memoria, scoprendo con stupore come la sensazione apre spazi del tutto inaspettati sul passato, rievoca emozioni, lascia trasparire la dolcezza degli affetti familiari. Gli odori ci segnano, ci imprimono un'identità riconoscibile, tanto è vero che l'odore della povertà si fa emarginazione, terribile da scoprire sulla propria persona, ma che dovrebbe aiutarci a riflettere anche quando la sensazione olfattiva ne coglie traccia nell'altro. Così questa indagine sugli odori si fa pedagogico-sociale, presenta un orientamento formativo e possiede strategie epistemologiche che lo sorreggono. La tesi che si intende sostenere è che il metodo autobiografico, caratterizzante il progetto didattico di Beas, può rappresentare un chiaro esempio applicativo di una pedagogia socialmente orientata, metodo democratico di orientamento del soggetto che non discrimina in base all'appartenenza di genere, o sociale, o etnica, e nemmeno in base all'età. Si scopre, allora, come gli scritti autobiografici lascino intendere che una grande quantità di ragazzi e ragazze non accetta più di riconoscersi stabilmente in un gruppo e di dare continuità nel tempo ad un'esperienza che pure è considerata fondamentale. Vi è un chiaro fenomeno di provvisorietà, non implicante affatto superficialità, ma bisogno di cambiamento e curiosità, di continua riorganizzazione e riaggregazione spazio-temporale, di adesione critica ai processi della realtà complessa, sotto molteplici forme e con rapidi mutamenti di analisi dei fatti e di efficacia delle risposte. Cosa ha a che fare tutto ciò con le sensazioni olfattive? Per quanto possa sembrare strano, esse non solo ci danno identità, ma ci differenziano, connotando i nostri gusti e la nostra storia personale.

La componente giovanile si caratterizza per la varietà dei comportamenti, delle scelte, anche politiche, di forme culturali che le sono proprie e, in generale, tendono a differenziarsi da tutto ciò che è tipico del mondo

adulto. La questione è poco indagata, ma è nostra convinzione che la presa di distanza abbia molto a che fare con un impiego mirato di profumi, o fetori, che vogliono marcare un confine. Siamo di fronte ad un segno della cultura giovanile che rappresenta pure una frontiera. Per questo il punto d'incontro tra politiche giovanili e culture giovanili è fragile, discontinuo, rarefatto, poiché le prime sono in larga misura pensate da menti adulte e le seconde diffidenti proprio di quell'adultità individuata nei suoi risvolti, veri o presunti, di «colonizzazione». La logica del rifiuto non è solo tipica dell'età, ma nasce anche dall'esperienza storica dei gruppi giovanili, che non hanno mancato di connotarsi più per forme di rottura e di presa di distanza che per consenso o volontà di dialogo con chi, inevitabilmente, veniva individuato come potere. E l'odore del potere è insopportabile, soprattutto se si vuole presentare con suadente, gradevole fragranza.

Il suo significato culturale

Bisogna avere il coraggio di continuare a credere nell'inesauribile radicalismo della narrazione popolare, ed il lavoro d'indagine di Beas si colloca su questa strada «dissidente», in certa misura anti-accademica proprio per il fatto che ha deciso di fare ricerca sul senso più umile, si potrebbe quasi dire «plebeo». In uno dei suoi racconti di *Ragazzi di vita* (1955), Pasolini accompagna il marginale Riccetto tra i banchi del mercato di un quartiere popolare di Roma. È l'odore del formaggio a far scattare in lui l'urgenza di dare risposta allo stimolo della fame e, quindi, a rubare un pezzo di cacio e a fuggire inseguito dal venditore; ma non sarà questo a placare l'*eterna fame*, che è pure pro il titolo dell'ultimo capitolo da cui è tratta la vicenda. Nelle narrazioni dei ragazzi spagnoli, per fortuna, quella fame inestinguibile non si avverte, sono altri tempi eppure si sentono richiami di sentori diversi, di campagne, di monti e di mari che si caratterizzano per difformità profonde.

Nel quadro dirompente di un mondo multietnico permane, ancora insostituibile, la narrazione plurima degli esseri umani, quali portatori di storie «locali» che non vogliono lasciarsi globalizzare e cadere nell'omologazione, quella degli odori rappresenterebbe forse la massima sconfitta del diritto alla differenza dissidente e consapevole. La possibilità che il «miracolo» della diversità narrativa sopravviva è forse legata al fatto di rappresentare una realtà connaturata al nostro essere, come sosteneva Barthes:

> Il racconto è presente in tutti i tempi, in tutti i luoghi, in tutte le società; il racconto comincia con la storia stessa dell'umanità; non esiste, non è mai esistito, in alcun luogo un popolo senza racconto.[1]

Occorre, perciò, la pazienza di ascoltare le storie degli altri per comprendere il presente, in quella dimensione di forte valenza formativa che chiamiamo «interculturalità». Essa è il segno evidente di un tempo e di uno spazio deve le culture s'intrecciano non tanto per scelta, quanto per condizioni di necessità percepite, di frequente, non in qualità di occasioni positive. Del resto la storia dei poveri è segnata da tradimenti ricorrenti, fiducie tradite, buona volontà umiliata, derisa, trucidata. Non è mai mancata, e non manca nemmeno oggi, la discriminazione legata non solo agli odori personali ma anche a quelli della cucina familiare che, ormai, in gran parte di Europa «profuma» molti quartieri periferici.

La narrazione «popolare» costruisce conoscenza e la pone in evidenza *per* gli altri quale modalità relazionale e, in certa misura, diviene un nuovo modo di proporre letteratura. In realtà essa fa molto di più, come nel caso del lavoro di Beas: richiede ad ognuno di farsi soggetto-oggetto d'indagine socio-letteraria attraverso il racconto autobiografico e la memoria di un passato narrativo, in cui tutti ci possiamo riconoscere come fruitori di situazioni incancellabili, che ci hanno affascinato e coinvolto nell'intimità affettiva:

> A volte le storie sino lette da un libro, altre volte raccontate a memoria, altre ancora inventate […]. Si tratta di un rito che rassicura tanto i piccoli quanto i grandi, un dono reciproco che stabilisce un contatto, rinsalda il legame.[2]

È quel *dono* a rendere la quotidianità non banale, ripetitiva o alienante; tanto è vero che ognuno di noi può riscontrare il peso che i racconti hanno assunto nella propria vita, quasi si trattasse di un vero e proprio itinerario formativo:

> Il patrimonio di storie di cui la persona dispone quando è adulta non costituisce solo la fonte della sua stabilità o delle sue trasfor-

[1] R. Barthes, *Introduzione all'analisi strutturale dei racconti*, in *L'analisi del racconto*, AA. VV. (Milano: Bompiani, 1969), 7.

[2] P. Jerdlowski, *Storie comuni. La narrazione nella vita quotidiana* (Milano: Bruno Mondadori, 2000), 127.

> mazioni, ma diventa al tempo stesso uno strumento di lavoro, una bussola per mezzo della quale orientarsi.[3]

È significativo che vari studenti associno il profumo dei dolci, mentre si stanno cuocendo nella cucina della nonna, alla dimensione più generale e profonda dell'intimità familiare, con i suoi affetti indelebili. Se compio uno sforzo istantaneo per *orientarmi* su ciò che vorrei raccontare della mia vita olfattiva, nell'orizzonte nebuloso dell'infanzia, mi accorgo che alcune immagini sono connesse in profondità con la presenza della mia nonna materna. Ero una bambina difficile, proprio in relazione agli odori e ai sapori, odiavo il brodo di carne di qualsiasi tipo, perché emanava un odore nauseante. Eppure il brodo della nonna era diverso, il suo odore forte diventava una fragranza, soprattutto quando accompagnava quella straordinaria minestra della festa che erano i passatelli.

Nell'inevitabile preoccupazione che comporta ad ognuno il ri-orientarsi per affrontare le insidie del mondo globale, lo sguardo non può che volgersi alle nuove generazioni per come si sono espresse nelle loro narrazioni; ma non per prefigurarne, con rassegnazione, l'adattamento passivo al modello dominante, quanto piuttosto per tentare di valorizzare le forme di pensiero individuale, e le strategie di un pensiero socialmente coinvolgente e motivante, che possano concedere loro una effettiva dignità di vita e, quindi, di scelta. Accanto a quella che Morin definisce la *via esteriore* di un «apprendistato alla vita», nella quale la conoscenza dei *media* è basilare, risulta indispensabile mantenere salda la *via interiore*:

> Si dovrebbero insegnare soprattutto gli errori o le deformazioni che si verificano anche nelle testimonianze più sincere o convinte; si dovrebbe studiare il modo in cui la mente occulta i fatti che disturbano la sua visione delle cose; si mostrerà inoltre come questa visione delle cose dipende non tanto dalle informazioni ricevute quanto dal modo in cui è strutturato il modo di pensare.[4]

L'autobiografia può essere uno strumento efficace per dare forma alla via interiore, perché implica fare i conti soprattutto con i propri limiti, le

[3] Jerdlowski, *Storie comuni*, 133.

[4] E. Morin, *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero* (Milano: Raffaello Cortina Editore, 2000), 80.

incertezze e gli inevitabili sbagli. Se il sociologo francese ritiene che ciò, attraverso l'esame di sé, l'auto-analisi e l'autocritica, possa ed debba essere già fonte di apprendimento nella scuola primaria, a noi sembra che il metodo autobiografico finisca per rappresentare un buon esempio di continuità formativa, sullo stesso versante, in età giovanile ed adulta. È decisivo mantenere viva la parola spontanea, anche quella apparentemente banale del linguaggio parlato, perché è segno di vita come pratica quotidiana e di un rapporto concreto con le cose, che facilmente si smarrisce nei linguaggi *on line* mancanti di sfumature affettive e di contaminazioni sentimentali. Nei testi dei ragazzi spagnoli che parlano delle loro famiglie e degli ambienti di vita traspare invece proprio la freschezza radicale di emozioni e affetti. La narrazione di sé può avere una funzione di condivisione e di confronto, soprattutto quando si traduce in un lavoro che è, ad un tempo, individuale e collettivo. Gli studenti dell'esperienza descritta hanno capito che la ricostruzione olfattiva della vicenda scolastica non era solo un modo per imparare a storicizzare la propria vita, ma rappresentava anche la composizione di un mosaico che finiva per tracciare un preciso disegno del rapporto con il mondo scolastico nelle diverse fasi che avevano connotato un'esperienza comune. La storia di vita produce effettiva autoeducazione quando sa abbandonare le certezze facili dei luoghi comuni, i percorsi lineari e scontati, per affrontare la dimensione dell'incertezza, della frantumazione, del disorientamento che accompagnano momenti di ogni esistenza, e accettare i segni perduranti di quell'immaturità che non rappresenta affatto un fattore degenerativo ma una risorsa. Gli scritti autobiografici di cui abbiamo avuto testimonianza, evidenziano che un numero considerevole di ragazze e ragazzi vive il disorientamento perdurante rispetto ai valori comuni. Mentre si coglie il pericolo che la stessa vita di gruppo, quello stare assieme per giorni e per anni negli stessi luoghi, possa condurre a chiusure claustrofobiche. Il bisogno di riorganizzare la propria vita con più libertà e consapevolezza, è segno di una dignità di ricerca che, tuttavia, non vuole mascherare ricorrenti paure di fallimento; perché è questo il sentimento che si può individuare dietro la precarietà attuale. Accanto alla provvisorietà è possibile cogliere anche l'affinità partecipativa: un modo di rendersi protagonisti attivi in conformità alle proprie scelte, a volte per omogeneità di generazione, di stato sociale, di cultura e perfino di etnia. La componente giovanile si caratterizza, anche qui come sempre, per la varietà dei comportamenti, per le scelte differenti nei fatti da analizzare, per i registri linguistici impiegati, che vanno dalla nuda cronaca a slanci commoventi,

poetici. Più difficile stabilire se, nella ricostruzione olfattiva del mondo scolastico, possono avere un peso, anche solo di sfumatura, le appartenenze politiche o le forme culturali che i ragazzi avvertono come proprie. Del resto la politica, ancor più della cultura, è di difficile collocazione in un universo giovanile di per sé fragile, discontinuo, rarefatto. Essa è individuata, in larga misura, come prodotto «tossico» di menti adulte che si abbatte sulla scuola deprimendola; mentre l'altra è sì un bene di cui ci si vorrebbe appropriare, ma non sembra avere un legame di causa-effetto con la scuola, anzi librarsi in un empireo lontano dove l'olfatto non può raggiungerla.

Le sue poetiche

Presa, ormai, dal fascino dell'autoanalisi olfattiva, dopo aver proposto il ricordo degli odori del cibo nell'infanzia, mi accingo, per avvicinarmi ad una conclusione, a riportare una suggestione dell'adolescenza. Mi colpì nell'analisi della *sinestèsi*, presentatami dalla docente di scuola superiore, in quanto forma poetica che trasla da un senso all'altro la qualità della sensazione stessa, il classico riferimento ad un verso del Pascoli: «odore di fragole rosse». Mi resi subito conto di come l'immagine visiva rafforzasse la sensazione olfattiva; tuttavia, anni dopo, mi trovai a pensare anche l'esatto opposto grazie ad una esperienza estetica di grande rilievo, che mi ha messo sulla strada della passione autobiografica. L'elemento dirompente mi è stato offerto da un lavoro sulla senilità di notevole significato e, benché rappresentasse solo una finzione cinematografica, ha dato al mondo della cultura spunti rilevanti in chiave di interpretazione psico-sociale e, a me, pedagogico-sociale. Il modello di partenza è il celebre film di Bergman *Il posto delle fragole* (1957), la trasposizione psicologica del 1978 è il saggio: *Riflessioni sul ciclo della vita del Dr. Borg*[5] di Erikson. Borg dopo le varie vicissitudini di un viaggio in compagnia della nuora Marianne, ritrova la casa delle vacanze estive e, mentre si siede sull'erba a mangiare piccole fragole in un luogo a lui solo noto e caro fin da bambino, ricorda amici e parenti o, meglio, li «vede» con gli occhi della memoria, compresa la cugina Sara suo primo amore fanciullesco. Il regista non può che insistere sul dato visivo, poiché la macchina da presa è fatta per questo. Ma il vecchio attore, che interpreta il protagonista, gusta i frutti ad occhi chiusi offrendo l'immagine di chi sta

[5] E. Erikson, «Riflessioni sul ciclo della vita del Dr. Borg», in *L'adulto*, a cura di E. Erikson (Roma: Armando, 1981).

ricordando i profumi di un luogo magico che, come capita nell'infanzia, si percepisce quale esclusivo, come un bosco o una giungla dove gli altri non sono ammessi se non con il nostro consenso. È con stupore misto a malinconia che ci ritroviamo, da adulti, a riconoscere com'era illusorio il nostro sogno: quell'angolo di giardino non misura che pochi metri, quel fosso non è una specie di fiume amazzonico, quel cespuglio di rovi non ha nulla a che fare con la selva caraibica. Si ha l'impressione che il vecchio medico abbia sempre vissuto un po' in disparte in quell'ambiente gioioso, come un «osservatore isolato» sia pure sensibile e attento. Attraverso i meccanismi della memoria del protagonista, Erikson osserva quanta reticenza vi sia per l'adulto nel ricordare la propria infanzia, quasi si celasse, in quel mondo, una minaccia tesa a «sconvolgere la convinzione da parte degli adulti di occupare nell'universo un posto sicuro e garantito con un punto di vista ben definito».[6]

Attraverso questo bel saggio di Miguel Beas, i suoi studenti avranno la possibilità di rendersi partecipi di un'ecologia del ricordo che ci piace segnalare attraverso un richiamo aristotelico. Il grande filosofo greco, che dava molta importanza ai cinque sensi, ne identificava anche un sesto, definito *senso comune*, poiché si trattava di mettere i sensi in una comune sinergia, al fine di cogliere le determinazioni che associano più sensi, quali unità, numero, grandezza, figura, movimento e quiete. Ma, soprattutto, il sesto senso è a fondamento della consapevolezza della sensazione, di quel «sentir di sentire» che nessun senso può possedere senza gli altri. Non è un caso che l'educazione sensoriale sia stato uno strumento strategico messo in atto più dall'educazione degli adulti che da quella scolastica tradizionale. Oggi è più facile riconoscere che la formazione autentica può essere solo quella *per tutta la vita*, la quale, nella sua pur recente storia, ha sempre messo al centro il problema della creatività come antidoto nei confronti del sapere sterile, utilitaristico, obbligatorio e lontano dalle motivazioni del soggetto. Richmond, ad esempio,[7] metteva in guardia rispetto al tenace pregiudizio, ricorrente nella cultura occidentale, di ritenere le ragioni dei sensi e del cuore inferiori a quelle della mente. A causa del suo perdurare, le forze dell'immaginazione si sono via via ridotte, come appare evidente nella massificazione del tempo libero, che risulta sempre meno produttivo e sempre più banalizzato e

[6] Erikson, «Riflessioni sul ciclo della vita del Dr. Borg», 47.

[7] Cfr. K. W. Richmond, *Il teorema dell'educazione continua* (Roma: Armando, 1982).

codificato in senso consumistico; per questo l'educazione che sa armarsi dell'ecologia del ricordo dovrà mettere al primo posto la creatività e farla «camminare» assieme alla ragione.

Già nel 1955, del resto, Fromm aveva considerato che la parte più importante dell'educazione non è quella scolastica, ma quella che consente all'uomo di sentirsi a proprio agio nel mondo, sia sul piano sensibile che intellettivo:

> Se l'uomo comprende il mondo e in tal modo si unisce ad esso col pensiero, egli crea la filosofia, la teologia, il mito e la scienza. Se l'uomo esprime la sua comprensione del mondo con i sensi, egli crea l'arte e il rituale, crea il canto, la danza, il dramma, la pittura, la scultura.[8]

Per fare questo, bisogna saper amare tutte le strade che portano alla valorizzazione dei talenti, e non è da escludere, tra queste, quella che impara a fidarsi del proprio fiuto.

Anita Gramigna
Università di Ferrara (Italia)
anita.gramigna@unife.it

[8] E. Fromm, *Psicanalisi della società contemporanea* (Milano: Edizioni di Comunità, 1971), 333.

UNED Editorial

Juan del Rosal, 14
28040 MADRID
Tel. Dirección Editorial: 913 987 521