

## 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

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 liberales 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.