

## Falta de consenso e inestabilidad educativa en España

Carlos Novella García<sup>1</sup>; Alexis Cloquell Lozano<sup>2</sup>

Recibido: Febrero 2021 / Evaluado: Abril 2021 / Aceptado: Mayo 2021

**Resumen.** Introducción: La evolución del sistema educativo español, en el cual se han aprobado legislaciones sucesivas y contrapuestas, viene determinado por la carencia de un gran pacto educativo. En este sentido, la estabilidad de un sistema educativo se hace deseable porque ofrece mayores garantías en relación con su eficiencia y estrategia a largo plazo. Sin embargo, requiere de acuerdo político y social acerca de las principales directrices de la política educativa. En este artículo analizamos qué supone un pacto educativo y su relación con la estabilidad haciendo mención a la tramitación de la LOMLOE. Metodología: Para ello, hemos empleado una metodología de tipo cualitativa, desde la hermenéutica crítica. Resultados: Hemos podido constatar cómo, pese a los distintos intentos formulados que ha habido en el ámbito de la política educativa en España a lo largo de toda su trayectoria, no se ha materializado en España ningún pacto educativo que haya permitido un gran acuerdo nacional. Discusión: Las razones que explican la dificultad para conseguir un acuerdo social y político acerca de las líneas maestras de la política educativa vienen explicadas por el contexto histórico y la cuestión ideológica partidista de los grupos parlamentarios.

**Palabras clave:** sistema educativo; política de la educación; acuerdo; ley; ideología.

### [en] Lack of consensus and educational instability in Spain

**Abstract.** Introduction: The evolution of the Spanish educational system, in which successive and conflicting laws have been approved, is determined by the lack of a major educational pact. In this sense, the stability of an educational system is desirable because it offers greater guarantees in relation to its efficiency and long-term strategy. However, it requires political and social agreement on the main guidelines of educational policy. In this article we analyze what the educational pact means and its relationship with stability, mentioning the processing of the LOMLOE. Methodology: For this, we have used a qualitative methodology, from critical hermeneutics. Results: We have been able to verify how, despite the various attempts made in the field of educational policy in Spain throughout its history, no educational pact has materialized in Spain that has allowed a large national agreement. Discussion: The reasons that explain the difficulty to achieve a social and political agreement about the guidelines of educational policy are explained by the historical context and the partisan ideological question of the parliamentary groups.

**Keywords:** education system; educational policy; agreement; act; ideology.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. El pacto educativo como factor previo hacia la estabilidad en educación. 2.1. La Ley de Instrucción Pública de 1857 o ley Moyano. 2.2. La estabilidad educativa durante la Segunda República. 2.3. La ley educativa desde el periodo del franquismo a la LGE de 1970. 2.4. La Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990. 3. De la Subcomisión por el Pacto Social y Político por la Educación a la LOMLOE. 4. El Artículo 27 y la estabilidad del sistema educativo español. 4. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

**Cómo citar:** Novella García, C.; Cloquell Lozano, A. (2022). Falta de consenso e inestabilidad educativa en España. *Revista Complutense de Educación*, 33(3), 521-529.

### 1. Introducción

El sistema educativo español inició su andadura de forma oficial y estableciéndose como necesario a partir de la Constitución española de 1812 en su Título IX de la Instrucción Pública y los artículos del 366 al 371. El análisis

<sup>1</sup> Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir (España).  
<https://orcid.org/0000-0002-3841-6760>  
e-mail: carlos.novella@ucv.es

<sup>2</sup> Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir (España).  
<https://orcid.org/0000-0002-6918-4747>  
e-mail: alex.cloquell@ucv.es

crítico detallado de la evolución del sistema educativo español durante los últimos 209 años nos permite comprender retrospectivamente por qué hoy continúan habiendo en España dificultades para alcanzar un pacto educativo, cuáles pueden ser las razones y cuáles las posibilidades.—En este artículo pretendemos analizar qué ha supuesto el pacto educativo y su relación con la estabilidad haciendo mención a la ya aprobada LOMLOE que se encuentra en fase de desarrollo normativo. Fue propuesta por el PSOE que gobernaba en 2019 y gobierna actualmente en coalición con Unidas Podemos. Esta nueva ley sustituirá a la controvertida ley educativa española vigente que es la LOMCE o ley Wert. Lo haremos teniendo en cuenta los precedentes históricos y el último intento de Pacto Educativo a través de la creación de la Subcomisión parlamentaria por el Pacto Social y Político por la Educación (en adelante PSPE).

La LOMCE está vigente en España desde su aprobación en 2013 con el gobierno de mayoría absoluta presidido por Mariano Rajoy. Nuevamente se aprobó sin el esperado consenso con los partidos de la oposición. Esta ausencia de voluntad de Pacto Educativo estatal sobre educación ha hecho que en los últimos 40 años el sistema educativo español se haya visto obligado a cambiar hasta en ocho ocasiones de ley: LOECE (1980), LODE (1985), LOGSE (1990), LOPEGCE (1995), LOCE (2002), LOE (2006), LOMCE (2013) y la LOMLOE (2020). A pesar de las numerosas leyes, decretos o reformas educativas, España no ha logrado afianzar un sistema educativo estable que ofrezca resultados esperanzadores. Los resultados obtenidos por España en lectura, matemáticas y ciencias en los informes PISA 2000 (primera vez que participa), 2003, 2006, 2009 y 2012 la han situado habitualmente cerca o por debajo de la media global de los países de la OCDE. En el informe PISA de 2015 iguala la media en ciencias, la supera en tres puntos en lectura y se sitúa por debajo en matemáticas. El informe PISA de 2018 vuelve a situar a España por debajo de la media global de los países de la OCDE en ciencias y en matemáticas ya que en lectura no presentó resultados. Se trata de una cuestión de especial importancia para nuestra época dada la complejidad social actual, derivada en gran parte por la singular situación pandémica, como también lo fue en las anteriores.

En la comunidad científica esta temática despierta habitualmente cierto interés por conocer los motivos reales que no permiten alcanzar en España un acuerdo social y político por la educación. En este ámbito encontramos estudios que enfatizan la importancia de conocer la génesis de los pactos, el consenso y el disenso y las leyes educativas desde una perspectiva analítica y crítica (Puelles, 2002; Valle y Toribio, 2009; Martínez, Sánchez y Cortiñas, 2013; Viñao, 2016; Martín, 2017; Llorent-Bedmar y Cobano-Delgado Palma, 2018).

Otros centran su interés tanto en el resultado del acuerdo como en el proceso para llegar a un pacto estable en educación (Tedesco, 2010). A ello se suma la necesidad de que no se excluya a ninguna de las partes implicadas en el proceso ni que tampoco se establezca en contra de alguna de las partes (Cruz, 2019). Otros autores han planteado que el pacto educativo (Guaita, 2018) quizás requiera de otro tipo de pactos previos como el pacto entre generaciones (Donati, 1999), el pacto social (Daros, 2005) o el pacto político con miras al bien común (Cortina, 2001).

En otra línea de investigación se fundamenta el pacto con la complementariedad entre el ámbito político, en el que el gobierno de turno debe impulsar normas de reforma educativa dirigidas al bien común, y la participación activa de la sociedad civil en la concreción de los principios que regulen estas reformas (Popkewitz, 2003). Otros autores plantean establecer unas directrices mínimas para el pacto educativo priorizando que el origen de dicho pacto sea la sociedad civil y no exclusivamente los partidos políticos que actualmente se han convertido en el principal punto de bloqueo (Holesch y Nagel, 2012; Marina, Pellicer y Manso, 2016). Otra propuesta que trataremos en este trabajo es la que Puelles y Menor (2018) proponen para el pacto educativo como es la revisión del Artículo 27 de la Constitución Española quizás para evitar la ambigüedad de interpretación en la elaboración de las leyes educativas.

Teniendo en cuenta las aportaciones académicas y científicas anteriores pretendemos desde una metodología cualitativa analítica, bajo los supuestos de la hermenéutica crítica, analizar el último intento de pacto educativo en España así como la última reforma educativa aprobada como es la LOMLOE. Tratamos de reflexionar sobre la idoneidad de recuperar el espíritu de la Subcomisión por el Pacto Social y Político por la Educación del 2016. Comenzaremos conociendo qué implica un pacto educativo, continuaremos con el análisis del sistema educativo de España desde la creación del PSPE hasta la LOMLOE en el marco del pacto educativo y concluiremos con la relación entre el Artículo 27 de la Constitución Española y la estabilidad del sistema educativo.

## **2. El pacto educativo como factor previo hacia la estabilidad en educación**

El pacto podríamos entenderlo como un tratado entre dos o más partes que supone cumplir lo establecido en el mismo integrando un proceso de seguimiento que lo verifique. Las partes que lo firman establecen un contrato esperando que cada uno de los firmantes cumpla lo que le corresponde. Si queremos trasladarlo al sistema educativo de un país probablemente lo definiríamos como un tratado o acuerdo de Estado entre los diferentes agentes educativos de una sociedad representados por entidades, asociaciones o instituciones gubernamentales. Tedesco (2010) concede el valor del pacto no solamente en función de su resultado final sino del proceso que promueve como acuerdos consensuados socialmente. La pregunta que necesariamente debemos hacernos es si en este proceso hacia el pacto solamente deben participar los partidos políticos o debe también formar parte de este proceso el tejido social.

El autor plantea la posibilidad de un debate social interdisciplinario que ayude a establecer los cimientos para el propio parlamentario. Guaita (2018) anticipa al pacto la necesidad de definir con seriedad qué es una escuela, qué función tienen los profesores y lo que esperamos de ellos. Cuando tratamos el término de pacto debemos pensar

en una posible consecuencia como es la estabilidad del sistema educativo. En este artículo partiremos de la idea de considerar la estabilidad como aquella que hace referencia a situaciones que se mantienen sin cambios sustanciales, a un equilibrio entre elementos e, incluso, a que permanece en un mismo lugar durante mucho tiempo. Gortázar y Moreno (2017) advierten de la necesidad de pactar sobre los aspectos de mayor alcance para el futuro, las reglas de juego y sobre aquellos temas que más preocupen a los ciudadanos con el objetivo de progresar hacia una estabilidad protegida de permutas de gobierno y electoralismo en general.

Comprobamos que en esta ocasión la estabilidad en el pacto Gortázar y Moreno (2017) la atribuyen a evitar que esté afectada por los cambios políticos de gobierno tras las elecciones que concurren en un determinado año. El pacto educativo es posible como también lo fue el pacto social, o debate social entre los agentes educativos implicados, en el 2017 con las aportaciones y las propuestas que realizaron expertos en filosofía, en educación y en economía, entre otras, en la Subcomisión por el Pacto Social y Político por la Educación. Sin embargo, se advirtió una escasa presencia de más representantes de maestros/as y familias que podrían haber aportado un mayor realismo a la detección de las necesidades diarias del aula. En este sentido Cruz (2019) determina “un pacto educativo, por definición, ha de ser un pacto con todos. No puede dejar a nadie fuera, del mismo modo que no puede ser un pacto contra nadie” (p. 149).

El que genera más dudas, teniendo en cuenta los diferentes intentos de pacto educativo que se han dado en España, es el pacto político, entendido como debate y pacto entre partidos políticos con representación parlamentaria, donde prima, actualmente, más la cuestión ideológica que el bien común. Siguen existiendo diferencias respecto a tres elementos que históricamente han dificultado el acuerdo como la religión y la libertad de enseñanza, la centralización y la autonomía de los centros educativos y el porcentaje del PIB destinado a educación. En el pacto educativo se incluiría el pacto político y el pacto social. Cámara (2007) determina que si se removieran ciertos condicionantes ideológicos hablaríamos de una posible clave para alcanzar un pacto de Estado por la educación en España. Se precisa de un consenso procedimental y básico que permita el político en materia educativa y evite los vaivenes, bandazos y tensiones que afectan a la estabilidad del sistema educativo (Cámara, 2007; Díez y Moreno, 2018; Gortázar y Moreno, 2017; O’Donell y Schmitter, 2013; Popkewitz, 2003; Puellas, 2007).

Desde una visión retrospectiva con fines prospectivos, tener en consideración las diversas leyes de educación, así como los distintos intentos de pacto, podría atender las necesidades educativas de la ciudadanía, consiguiendo así una mayor estabilidad a largo plazo. Un pacto de Estado en educación debe incluir un pacto político y un pacto social pero quizás se pueda tratar la idea de incorporar un pacto entre generaciones desde el diálogo. Un pacto que según Donati (1999) hace “referencia justo a los grupos de edad (jóvenes, ancianos, etc.) que negocian sus expectativas recíprocas y eventualmente distribuyen y redistribuyen entre sí los recursos materiales e inmateriales.” (p. 41).

En la misma línea que Cortina (2001) nos planteaba el contrato en una comunidad política determinada, el pacto social establece una serie de acuerdos de respeto mutuo entre los miembros de esta comunidad con el objetivo de regular sus acciones individuales en un espacio de convivencia donde prima el bien común pero no excluye la libertad individual. En este mismo espacio conviven diferentes generaciones que han aportado y aportan acciones individuales para el avance de la sociedad que comparten.

Fernández (2018) nos indica que “no se dan las circunstancias para que los que deberían ser los grandes componentes de cualquier pacto educativo... puedan ser motivo de acuerdo” (p. 74). Entre estas circunstancias podríamos incluir la aritmética parlamentaria, el enfrentamiento entre partidos, la radicalización de las posiciones, la bipolaridad de planteamiento político entre la sociedad o la quiebra de una política del consenso frente a la política de la confrontación. La perspectiva histórica y la visión retrospectiva en educación puede ofrecernos diferentes claves que se dieron en épocas similares para alcanzar acuerdos que, aunque no sean las condiciones o necesidades actuales, sin embargo, pueden ofrecernos un horizonte más claro hacia un pacto estatal por la educación estable.

Analicemos ahora si ha habido intentos de estabilidad en algún momento en la historia de la educación española. En esta misma línea, vamos a incluir algunos de los momentos más destacables de nuestra historia reciente como son la ley de Instrucción Pública o Ley Moyano de 1857 por sus 113 años de vigencia, la Segunda República Española, el periodo del Franquismo y el periodo democrático actual desde 1978.

## **2.1. La Ley de Instrucción Pública de 1857 o ley Moyano**

Esta ley educativa surgió ante la inestabilidad de las leyes precedentes después de los numerosos y breves cambios de gobierno que se sucedieron durante el siglo XIX. La Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857 impulsada por el ministro de Fomento de la época, Claudio Moyano, siendo el general Narváez el Presidente del Ejecutivo moderado, sustituye a una de sus bases sólidas de elaboración como fue el Plan Pidal que se mantuvo en vigor hasta ese mismo año. Es la más longeva de todos los sistemas educativos españoles por su centenaria vigencia hasta 1970. Esta ley se apoyó en su elaboración en las leyes educativas anteriores independientemente del tipo de gobierno o ideología (progresista, liberal, conservadora) que las aprobaron. Uno de sus pilares fue el llamado Plan Pidal o Plan General de Estudios de 1845.

Sánchez (2018) nos advierte que “lo más relevante de la ley Moyano es, seguramente, su propio carácter de ley, que le otorgaba una estabilidad a salvo de los cambios sucesivos de gobierno, a diferencia de los distintos planes aprobados por decreto” (p. 232). La situación de España en aquel momento era de emergencia ya que los índices de analfabetismo seguían creciendo de forma descontrolada y el país empezaba a quedarse a la cola de Europa. La ley

Moyano supuso la primera vez que se entendía la educación como sistema educativo organizando todos aquellos aspectos educativos que conforman la consideración de sistema.

Puelles (2008) determina que los principios básicos de la Ley Moyano permanecerán hasta nuestros días ya que supuso una estructuración de la enseñanza bipolar, es decir, la gratuidad y la obligatoriedad hasta los 9 años tanto para niños como para niñas (Educación Primaria) y elitista para los niveles de Secundaria y Educación Superior, la convivencia de la enseñanza pública con la privada, “la uniformidad de los planes de estudio, la secularización de la enseñanza –sólo el Estado será competente para su ordenación e inspección–; la centralización administrativa.” (p. 9).

Del mismo modo, Luzuriaga (1993) indica que las Constituciones del siglo XIX solamente trataban los aspectos administrativos de la educación en relación con las responsabilidades que se determinaban para la autoridades nacionales o locales; “en cambio, en este siglo se dictan las leyes fundamentales de la Instrucción Pública en diversos países de Europa y América (España, 1857; Inglaterra, 1870; Francia, 1873; Argentina, 1884, etc.)” (p. 220). España se convertía en uno de los primeros países en el mundo en aprobar una ley con un amplio contenido educativo a la par que administrativo y de gestión. Garrido (2005) advertía que “no fue una ley innovadora, sino una norma que consagró un sistema educativo que ya había sentado sus bases fundamentales en el Reglamento de 1821, en el Plan del Duque de Rivas de 1836 y en el Plan Pidal de 1845.” (p. 92).

La coincidencia de progresistas y moderados en la necesidad de dotar de un acuerdo estatal para dotar de estabilidad al sistema educativo español era evidente en la génesis de la ley Moyano. Sin embargo, esta estabilidad posterior no fue tal, en su sentido más amplio, ya que se produjeron numerosas reformas durante su vigencia que afectaron al currículo, a los niveles educativos, a la organización de la escuela, pero sí se dio una estabilidad en la estructura institucional del sistema hasta 1970.

## 2.2. La estabilidad educativa durante la Segunda República

En la etapa de la Dictadura del General Miguel Primo de Rivera de 1923 a 1931 se eliminó la libertad de enseñanza ya que “el planteamiento antiliberal que subyace en toda la política de la Dictadura tenía que concretarse en una solución ya conocida en nuestra historia: la negación de la libertad de cátedra”. (Puelles, 1989, p. 41). Nuevamente aparece en este periodo uno de los problemas más reiterativos y conflictivos de la educación española, la libertad de cátedra que Primo de Rivera negó con la Real Orden de 13 de octubre de 1925. No podemos hablar aquí tampoco de la existencia de voluntad de pacto educativo. La crisis económica, el malestar social y numerosos desórdenes en la esfera pública provocaron la caída del régimen y dieron paso a la II República Española en 1931.

Durante la II República Española, se llevaron adelante gran parte de las ideas pedagógicas de la Institución Libre de Enseñanza (ILE) creada en 1876 por Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo de Azcárate y Nicolás Salmerón.

Desde la proclamación de la II República, el 14 de abril de 1931, se sucedieron diferentes etapas, a saber: la de los gobiernos provisionales presididos por Niceto Alcalá Zamora del 14 de abril de 1931 al 14 de octubre de 1931 y la de Manuel Azaña del 14 de octubre de 1931 al 16 de diciembre de 1931; la coalición republicana-socialista siendo Presidente Manuel Azaña del 16 de diciembre de 1931 al 12 de septiembre de 1933; el bienio cedista (Confederación Española de Derechas Autónomas, CEDA) en el que se sucedieron hasta 12 gobiernos distintos desde noviembre de 1933 hasta octubre de 1934; el periodo del Frente Popular de febrero a julio de 1936; y la guerra civil de 1936 a 1939. Estos datos los hemos querido reflejar para manifestar la destacable inestabilidad política en este periodo que terminó con una guerra civil y que, indudablemente, afectó muy negativamente a las numerosas iniciativas en educación que se tomaron pero que no tuvieron tiempo de desarrollarse por los numerosos cambios políticos, enfrentamientos y continuas derogaciones de Decretos.

En este momento de la historia española se plantean numerosas reformas de renovación pedagógica que pretenden superar los cuestionables resultados del periodo de la dictadura de Primo de Rivera. En 1930 España contaba con una población de niños y niñas de 3.484.954 entre 6-10 años de los que un 44,63% estaban alfabetizados y un 52% escolarizados (De Gabriel, 1997). El porcentaje de estudiantes universitarios de una población total en 1930 de 23.677.095 de habitantes era del 1,4% (Capel, 1982). El contexto mundial tampoco ayudaría en demasía para llevar adelante sus numerosas propuestas ya que todavía se arrastraba el efecto negativo de la depresión económica de 1929.

Observamos que lejos de ofrecer un marco de estabilidad política desde un cambio casi radical ideológico los ánimos no se apaciguaron y el desconcierto político no contribuyó en absoluto a impulsar plenamente estos ideales desde la educación. Aun así, las iniciativas en materia pedagógica desarrolladas en este momento de la historia española, como la ILE, contribuyeron a una mejora sustantiva de las políticas educativas.

## 2.3. La ley educativa desde el periodo del franquismo a la LGE de 1970

La ley Moyano siguió vigente durante el franquismo (1939-1975) pero casi al final de esta etapa fue derogada por la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE 1970). Siguiendo con el análisis histórico de la educación española en términos de pacto y estabilidad, entramos en el periodo comprendido entre 1939 hasta 1970 en el que se instauró en España el Régimen del General Francisco Franco y la ley Moyano fue sustituida por la ley Villar Palasí. En este periodo la ley Moyano estuvo vigente prácticamente hasta el final del franquismo con sus correspondientes reformas educativas pero sin llegar a derogarse. Sí es cierto que ésta estaba

prácticamente desvirtuada por las numerosas modificaciones que sufrió desde principios del siglo XX, incluso con algunos intentos de derogación total. Pocos aspectos quedaban ya de lo acordado y elaborado por la Comisión creada a tal efecto por Claudio Moyano.

Durante el franquismo se pretendió eliminar cualquier iniciativa de los gobiernos progresistas de la II República convirtiendo las aulas en espacios de adoctrinamiento del régimen. Se volvieron a instaurar de forma decimonónica aspectos ya superados incluso por la ley Moyano. Se convertía una vez más el sistema educativo en una herramienta de cohesión ideológica. Si durante la II República se legisló para aislar la religión católica de las escuelas a través del laicismo, en este periodo se pasó al otro extremo al conceder mayor presencia de la Iglesia católica en la educación española, quizás por la falta de interés del régimen en que el Estado asumiera la responsabilidad de la educación. Rodrigo, Rodrigo y Núñez (2018) destacaban en este periodo el fin de los objetivos progresistas republicanos como el laicismo, la coeducación y el bilingüismo siendo substituidos por otros reaccionarios como rechazar las lenguas autóctonas y separar por sexos las aulas. Este periodo no puede referenciarse tampoco como ejemplo de pacto y estabilidad ya que las iniciativas y reformas educativas que se pudieron llevar a cabo, más o menos acertadas, se hicieron en un contexto de imposición y control ideológico. No obstante, a partir de los años 60 el componente doctrinario fue decreciendo en las modificaciones que se hicieron hasta llegar a 1970.

En este mismo año se produjo la culminación a los 113 años de vigencia de la Ley de Instrucción Pública de 1857 o ley Moyano. Esta nueva ley fue llevada adelante por el ministro de Educación José Luis Villar Palasí durante su mandato de 1968 a 1973. Previamente a su elaboración ordenó realizar un análisis de necesidades del sistema educativo español donde se detectaron grandes carencias que, pese a estar todavía como Presidente del gobierno el General Franco, no tuvo reparo en comunicarlas a través de un informe de resultados en el Libro Blanco de 1969, lo que implicaba poner en entredicho las anteriores decisiones de sus homólogos. La LGE de 1970, de marcado carácter técnico, integraba aspectos recogidos en gobiernos anteriores de otra índole política que también fueron explícitos en las modificaciones a la ley Moyano realizadas en la II República.

Puede considerarse como una ley que incorpora una novedosa visión necesaria para afrontar los defectos detectados tras el análisis crítico del sistema educativo español que se realizó por profesionales e intelectuales y que conjugaron el citado anteriormente Libro Blanco. Entre los defectos destacamos la baja inversión en educación, los desajustes estructurales del sistema en la educación primaria, la limitación a estudiantes con menos recursos para que obtengan una formación profesional básica, una educación universitaria con un porcentaje bajísimo del 5,2% de graduados, baja investigación científica o tasas de escolarización en la educación media y universitarias muy bajas. Esta ley supuso una reorganización notable del sistema educativo español pero, quizás, sin un debate público necesario sobre el conjunto de elementos para la mejora de dicho sistema propiciado por la situación política de aquella época. Este dato nos indica que la LGE de 1970 no fue una ley pactada con otros partidos políticos, que siguió teniendo defectos por este y otros motivos pero que sí integraba aspectos de otras leyes que le permitieron tener cierta estabilidad durante 20 años (con algunas reformas de por medio) hasta la llegada de la nueva, la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990.

#### **2.4. La Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990**

La LOGSE de 1990 incorporaba una remodelación completa del sistema educativo español ya que, entre otros aspectos, se pasaba de la obligatoriedad común hasta los 14 años que se establecía en la LGE de 1970 a una obligatoriedad común-hasta los 16 años con la ESO. La educación preescolar y guarderías pasaban a formar parte del currículo escolar pasándose a llamar Educación Infantil que estaba dividida en dos ciclos: de 0 a 3 años y de 3 a 6 años, sin obligatoriedad, pero con aulas habilitadas del segundo ciclo en los colegios públicos. Este último aspecto, suponía una ampliación de la responsabilidad y obligación por parte del Estado para garantizar las plazas demandadas por la sociedad lo que exigiría, a su vez, la asignación de un mayor presupuesto.

La LOGSE fue aprobada sin el acuerdo total esperado con otras ideologías políticas del momento. Álvaro Marchesi, uno de los protagonistas en su elaboración, indicaba en una entrevista sobre las diferencias entre la LOGSE (1990), la LOCE (2002) y la LOE (2006), debieran centrarse en el “incremento del gasto público, sistemas de evaluación, desarrollo de la carrera docente del profesorado, estructura curricular, y unos procedimientos acordados para actualizar de forma periódica el sistema educativo” (Padres y Maestros, 2006, p. 21). Sin embargo, podemos afirmar que sí hubo un alto grado de acuerdo en el que se incorporaron algunas de las enmiendas de otros grupos políticos pero que no contó definitivamente con el voto positivo del Partido Popular, principal partido de la oposición. Su consenso amplio pero no total confirió a la LOGSE una estabilidad en el tiempo hasta el 2006, siendo también una de las leyes más longevas con 16 años de vigencia. Las leyes posteriores como la LOCE (2002), la LOE (2006) y la LOMCE (2013), que será substituida por la LOMLOE (2020), no tuvieron o tienen una estabilidad en el tiempo suficiente para proponerlas como objeto de estudio de este artículo.

El análisis que hemos realizado en este punto entre pacto y estabilidad nos ha permitido determinar que no solamente la estabilidad puede relacionarse con el acuerdo político entre la tradición conservadora y la progresista y la perdurabilidad en el tiempo sino con la conjunción de la voluntad de diálogo e integración de aspectos pedagógicos y técnicos recogidos en otras leyes educativas españolas que posibilitaron un acuerdo entre distintas líneas políticas, sociales y educativas. Los docentes, los alumnos y los padres junto con otros agentes sociales y educativos son im-

prescindibles para conformar un pacto efectivo que confiera estabilidad ya que de esta forma habrá un mapeo real de lo que realmente precisa una sociedad, no lo que un grupo político en concreto piensa que debe necesitar para su educación.

### 3. De la Subcomisión por el Pacto Social y Político por la Educación a la LOMLOE

En la España del siglo XIX ya existían las diferencias y desacuerdos en materia educativa entre conservadores y progresistas (Lorente, 2018). Las alternancias en el gobierno desde 1812 hasta la actualidad dieron paso a una falta de diálogo continuado entre los partidos políticos, a las numerosas derogaciones dependiendo del gobierno de turno, a las carencias cada vez mayores en la generación de un sistema estatal sobre educación y a la ideologización de los fines del sistema educativo según la tendencia política que gobierna. La legislación educativa española sigue sin tener una estabilidad necesaria que ayude a cubrir las necesidades sociales del momento.

La educación y los procesos formativos “necesitan de la concordia, de la estabilidad y de la seguridad” (Cámara, 2007, p. 63). Con un carácter retrospectivo en la historia de la educación española fue la Ley de Instrucción Pública de 1857 o ley Moyano la que ofreció un amplio consenso en su gestación cuya vigencia y estabilidad perduró hasta 1970 con la LGE.

Tenemos que remontarnos a 1997 para encontrar una primera iniciativa de pacto impulsada y presentada por la Fundación Encuentro (1997) a través de la *Declaración conjunta en favor de la educación* que contaba con un gran consenso entre las 18 organizaciones, sindicatos y entidades educativas firmantes pero que no llegó a debatirse en el Congreso de los Diputados. Se destacaba en el escrito que “el clima de diálogo y de concordia logrado durante la gestación de esta Declaración marca un precedente histórico importante, estimulante de futuros pasos en el proceso de pacificación y mejora de un servicio tan fundamental como el educativo” (Fundación Encuentro, 1997, p. 3). En el año 2004 surgió de nuevo una posibilidad de pacto para la Ley Orgánica de Educación (LOE) pero nuevamente fracasó por la falta de consenso político y, en este caso, también social. Otras iniciativas sociales similares a la de la Fundación Encuentro fueron las del Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2015), la Educación que nos une (2016) y el Proyecto Atlántida (2017).

En el año 2016 fruto del interés social, en primer lugar, y posteriormente político a raíz del primero, se creó la Subcomisión por el Pacto Social y Político por la Educación. El contexto político de aquél entonces obligaba en cierta manera a seguir procedimientos de pacto ya que el escenario pasó del bipartidismo (PP-PSOE) hasta el 2011, en el que se produjo el movimiento del 15 M, a la existencia de nuevas formaciones políticas con presencia destacable en el Parlamento. Su creación despertó esperanza entre los agentes educativos para el acuerdo pero nuevamente no se produjo debido a la existencia de desacuerdos políticos y no tanto sociales. Gortázar en su Tribuna del periódico El País de 15 de marzo de 2018 que tituló *¿A quién le importa el pacto educativo?* Señala que, a propósito de este nuevo fracaso, la ruptura del proceso era un claro síntoma de que la educación es rehén de la lucha partidista e ideológica lo que suponía un bloqueo político ante cualquier pacto por la educación.

En esta línea, y retomando los trabajos de la subcomisión por el PSPE, las sesiones que se realizaron hasta la ruptura política en marzo del 2018 aportaron interesantes reflexiones de gran calado educativo. Oficialmente su creación aparece en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOECG) con fecha 16 de diciembre de 2016 número 70 donde se indica que formará parte de la Comisión de Educación y Deporte con el fin de elaborar un gran Pacto de Estado Social y Político por la Educación.

El PSPE nació con el objetivo de lograr un acuerdo que permitiera alcanzar los objetivos contemplados en la Estrategia Educación y Formación 2020 de la Unión Europea y, con ello, alcanzar un Pacto de Estado en educación que pusiera fin a la continua inestabilidad del sistema educativo español desde un acuerdo parlamentario y social. Las sesiones se organizaron con las comparecencias de representantes de las administraciones educativas así como de todos aquellos agentes educativos que fueran de interés para el pacto como: expertos nacionales e internacionales, asociaciones educativas, sindicatos y organizaciones sociales. Se pretendía dar voz a la sociedad con estas comparecencias en diálogo con los grupos parlamentarios implicando, a su vez, a los responsables autonómicos.

En sus inicios sí existió una voluntad de acuerdo pero éste estuvo supeditado, una vez más, a mantener cada grupo político sus consideraciones ideológicas. Esta actitud estuvo muy lejos de las intervenciones de los participantes sociales quienes pusieron a un lado sus posicionamientos particulares y buscaron el bien común, un acuerdo de mínimos.

Estos precedentes se han visto reflejados con claridad en la sociedad española, ya que según datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), a lo largo de las dos últimas décadas, aunque la educación no se concibe como uno de los principales problemas que existen en España, sí se encuentra habitualmente entre los diez que más preocupan a la sociedad española (Figura 1). En este sentido, se aprecia un ascenso paulatino en este periodo, en los que los porcentajes más altos se sitúan en: noviembre del 2005 con un 10,9%; noviembre del 2013 con un 11,8%; noviembre del 2016 con un 14,4% (el más alto del periodo estudiado); y noviembre de 2019 con un 12%.

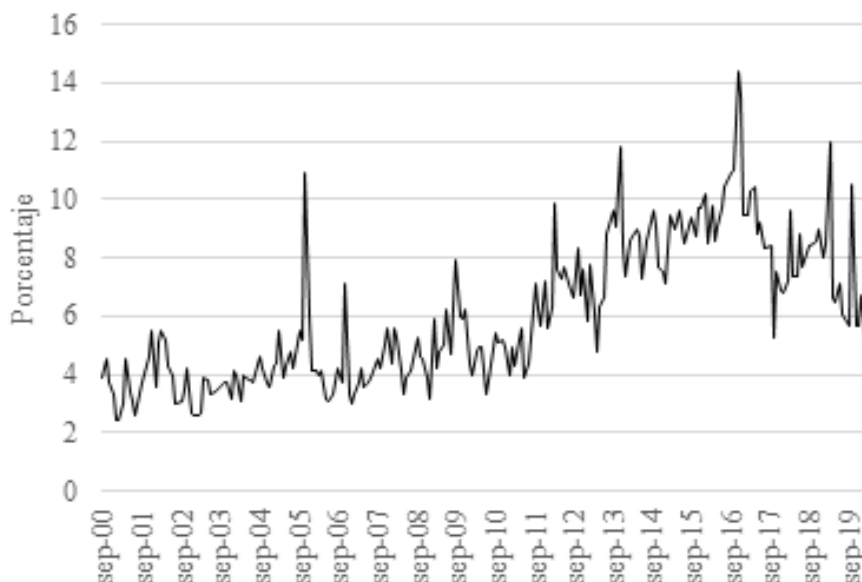


Figura 1. Evolución de la percepción española respecto a la educación como problema en España (2000-2019). Fuente. Barómetro del CIS

Si analizamos los motivos de estos repuntes comprobamos que coincide con el debate social y político de los meses previos a la aprobación de una nueva ley educativa. De esta forma, respecto al porcentaje del 10,9% en noviembre del 2005 coincide con los meses anteriores a la aprobación de la Ley Orgánica de Educación (LOE) del 3 de mayo 2006. El porcentaje de noviembre del 2013 con un 11,8% se corresponde con la aprobación de la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) del 9 de diciembre del 2013. Ya en noviembre del 2019 se produce el segundo mayor porcentaje del periodo de estudio, alcanzando un 12% que se corresponde con el inicio del proyecto de ley de la LOMLOE recientemente aprobada el 29 de diciembre de 2020.

Esta percepción coincide en un contexto de inestabilidad política ya que en este mismo mes se celebraron las segundas Elecciones Generales de 2019. Las primeras en abril de este mismo año no posibilitaron la conformación de un Gobierno siendo las cuartas en cuatro años. No obstante, se trataba de los primeros pasos para comenzar la derogación de la LOMCE (2013) que se materializaron en abril de 2020 con el inicio del debate parlamentario sobre la LOMLOE y la ya mencionada aprobación en diciembre del mismo año. Esta ley del 2020 se hacía eco de las numerosas críticas expuestas contra la LOMCE con el fin de corregir aspectos no deseados e impulsando la recuperación del espíritu de la LOE con la adaptación contextual correspondiente (Vázquez y Porto, 2020).

Respecto al mayor de los porcentajes del intervalo de años estudiado, no coincide con los meses previos a la aprobación de una ley sino una percepción social que los resultados sobre la educación en España comienza, después de varios años en posiciones bajas respecto a la media, a mejorar a tenor de los datos ofrecidos por el informe PISA del 6 de diciembre de 2016. Este hecho quizás pudo desencadenar el interés tanto político como social por llevar adelante un proceso inédito que condujera a lograr el tan anhelado pacto de Estado por la Educación en España. Esta confluencia de intereses condujo al último intento de pacto educativo en España a raíz del interés social y de la propuesta del ministro de educación Ángel Gabilondo del PSOE en el 2010 sobre el documento Pacto Social y político por la educación (Lorente, 2018).

Este documento fundamentó la subcomisión por el PSPE dentro de la Comisión de Educación del Congreso de los Diputados. Este esperanzador intento nuevamente fracasó cuando “en marzo de 2018 el PSOE abandonó la subcomisión, tras la negativa del PP a aumentar la financiación para educación al 5% del PIB” (Lorente, 2018, p. 59). Esta situación se produjo después de un proceso de comparecencias muy enriquecedor que apuntaba a posibilidades de pacto. Aunque posiblemente fue uno de los detonantes de este abandono, las comparecencias en la mencionada subcomisión de 2017 mostraron que siguen existiendo grandes distancias políticas en materia educativa.

La actual LOMLOE se presenta como una ley que, como ha ocurrido en los últimos 40 años, ha seguido su tramitación parlamentaria hasta aprobarse sin un claro proceso hacia el pacto educativo. Pacto que sí se inició, como hemos visto, en 2016 creando la Subcomisión por el Pacto Social y Político por la Educación fruto de un proceso previo impulsado en el año 2010 por el Ministro de Educación Ángel Gabilondo quien puso gran empeño y esperanza en lograr el acuerdo que estuvo a punto de lograrse.

#### 4. El Artículo 27 y la estabilidad del sistema educativo español

En la reunión del PSPE recogida en el Diario de Sesiones del Congreso celebrada del 21 de febrero de 2017, el exMinistro de Educación por el PSOE, Ángel Gabilondo Pujol, resaltaba la necesidad de buscar la estabilidad del

sistema educativo español para alcanzar mayores logros y una educación de calidad. Enfatizaba en la necesidad de fomentar una estabilidad normativa, de objetivos, de recursos, de financiación e interterritorial en clara alusión a las Comunidades Autónomas (Congreso de los Diputados, 2017).

En esta ocasión Ángel Gabilondo no la relaciona exclusivamente en cuestiones técnicas y de perdurabilidad en el tiempo, sino a la incorporación de aquellos elementos que permitieran alcanzar una mejora consensuada políticamente hablando. El inicio de una pretendida estabilidad normativa en España se produjo en la elaboración de la Constitución Española de 1978, en concreto, en la redacción del Artículo 27 referido a la educación. El momento histórico en el que se materializó fue tras el fin del franquismo y el inicio del llamado periodo de la Transición española hacia la democracia. Según Puelles (2002), en este periodo los partidos políticos tuvieron que ajustarse a renunciaciones y cesiones mutuas para llegar a un acuerdo histórico en materia educativa, en el que “el consenso evocaba un espíritu de concordia, cabiendo incluso en este significado una idea más profunda, la de la reconciliación entre todos los españoles” (p. 63).

La voluntad de los partidos políticos fue ejemplar porque estuvieron dispuestos a renunciar a reivindicaciones ideológicas en pro de un cambio de época en España como fue la llegada de la democracia. Este espíritu de la Transición, en materia educativa principalmente, podría también servirnos como horizonte para conseguir el efectivo y deseado pacto por la educación. El pacto en esta área, refiriéndonos al Artículo 27, supuso un consenso básico, pero evitó imponer un consenso político que hubiera obligado a todos los grupos políticos a promover las mismas políticas (Sevilla, 2016).

No obstante, esta propuesta no es suficiente para conseguir dicha estabilidad para un pacto ya que en los años siguientes y después de numerosas leyes educativas hoy en día parece haberse puesto de manifiesto cierta fragilidad en la elaboración y redacción del Artículo 27. Una revisión acordada entre los partidos políticos (pacto político) y la comunidad educativa (pacto social) que no dé lugar a ambigüedades de interpretación de este artículo podría ayudar a conseguir el anhelado pacto educativo (Puelles y Currás, 2018).

La sociedad es la que ha logrado a tenor de lo debatido en 2017 en la Subcomisión por el Pacto Social y Político por la Educación el esperado pacto social. A su vez sigue actualmente reclamando que los partidos políticos, encargados de la legislación educativa, se esfuercen en alcanzar el pacto político que tanto demanda la educación española a tenor de los indicadores e informes nacionales e internacionales que siguen sin ofrecer buenos resultados. La participación de la comunidad educativa es clave para la elaboración y estabilidad de cualquier ley sobre educación. La gestación y debate de la LOMLOE quizás hubiera podido ofrecer una mayor participación social sin depositar exclusivamente el peso mayoritariamente en el debate político aunque la situación pandémica dificultó esta posibilidad.

#### 4. Conclusiones

La estabilidad de un sistema educativo ofrece mayores garantías en relación con la eficacia y la eficiencia de los fines y objetivos planteados. Una mayor perdurabilidad de sus fundamentos principales permite realizar reformas según las necesidades del momento sin perder la base fundamental. La génesis de los sistemas educativos precedentes debe apoyar y orientar un proceso de consenso entre todos los agentes educativos de un Estado como la familia, la escuela, las asociaciones y sindicatos educativos y la Administración pública representada por los partidos políticos. Hay suficientes referentes en la historia de la educación española como la ley de Instrucción Pública de 1857, la LGE de 1970 o la LOGSE de 1990 que podrían servir de horizonte y posibilitar un pacto social y político estable en materia educativa.

El pacto político es el que actualmente bloquea cualquier tipo de pacto. La razón principal es que prima más la cuestión ideológica que el bien común. La prueba más palpable de ello son las ocho leyes educativas de los últimos 40 años en España. Esto nos lleva a considerar que los partidos políticos de hoy tienen una visión particular o de partido de cómo debe ser el sistema educativo dejando de lado otras consideraciones que no sea la suya. En estas circunstancias la visión global e integradora necesaria para un pacto educativo no se dará mientras las democracias sean exclusivamente de partido y no con una visión de Estado. Llegar a un acuerdo de bases teniendo como marco de referencia el artículo 27 de la Constitución Española posibilitaría la pieza clave que sumada al pacto social daría como lugar un pacto educativo de base. El compromiso de los partidos políticos por aplicar completamente el Artículo 27 de la Constitución Española, sin ambigüedades calculadas, sería otro de los pasos previos para generar un ambiente propicio para el pacto.

#### Referencias bibliográficas

- Boletín Oficial de las Cortes Generales, 25 de noviembre de 2020. *Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.* (621/000012). Recuperado de <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:f19685f1-0260-4926-b043-768d82ed09e0/bocg-d-14-113-983-senado.pdf> (Consultado el 26 de noviembre de 2010)
- Cámara, G. (2007). Las necesidades del consenso en torno al derecho a la educación en España. *Revista de educación*, 344, 61-82.
- Capel, R. M. (1982). *El trabajo y la educación de la mujer en España, 1900-1930*. Ministerio de Cultura, Dirección general de juventud y promoción socio-cultural.



- Colectivo Lorenzo Luzuriaga (2015). Por un acuerdo social y político por la educación. Recuperado de <http://www.colectivolorenzolzuriaga.com/PDF/Por%20un%20pacto%20social.pdf>.
- Congreso de los Diputados. (2017). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 21 de febrero de 2017*. Recuperado de [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-124.PDF#page=2](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-124.PDF#page=2) (Consultado el 9 de julio de 2019)
- Cortina, A. (2001). Alianza y contrato. Política, ética y religión. TROTTA.
- Cruz, M. (2019). *Dar (se) cuenta*. ED Libros.
- Daros, W. R. (2005). Tras las huellas del pacto social. *Enfoques*, 17 (1), 5-54.
- De Gabriel, N. (1997). Alfabetización y escolarización en España (1887-19450). *Revista de Educación*, 314, 217-243.
- Díez, E. J. y Moreno, A. (2018). Un pacto educativo para la educación pública. *Con-ciencia social: Segunda Época*, 1, 129-138.
- Donati, P. P. (1999). Familias y generaciones. *Desacatos*, 2, 27-49.
- Fernández, M. (2018). Bases para acordar el futuro de la educación. *Cuadernos de Pedagogía*, 488, 74-78.
- Fundación Encuentro (1997). *Declaración conjunta en favor de la educación*. Fundación Encuentro.
- Garrido, J. (2005). Historia de la educación en España (1857-1945). Una visión hasta lo local. *Contraluz*, 2, 89-146.
- Gortázar, L. y Moreno, J. M. (2017). Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España. *Educación, Política y Sociedad*, 2 (2), 9-37.
- Guaita, C. (2018). Preludio para un pacto. *Cuadernos de pedagogía*, 488, 6-7.
- Holesch, A. & Nagel, K. J. (2012). Education policy in Spain. A federal illusion? *Political Theory Working Paper*, 12, 1-29.
- Lorente, M. (2018). Historia de los pactos educativos en España. *Cuadernos de Pedagogía*, 488, 55-60.
- Llorent-Bedmar, V. y Cobano-Delgado Palma, V. (2018). Reformas en la legislación educativa española durante el actual período democrático: Una perspectiva crítica. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(125). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.2855>
- Luzuriaga, I. (1993). *Pedagogía social y política*. CEPE.
- Marina, J.A., Pellicer, C. y Manso, J. (2016). Papeles para un pacto educativo. [http://www.joseantoniomarina.net/download/docutecapactoeducativo\\_2/papeles\\_para\\_un\\_pacto\\_educativo\\_def\\_v2.pdf](http://www.joseantoniomarina.net/download/docutecapactoeducativo_2/papeles_para_un_pacto_educativo_def_v2.pdf)
- Martín, E. (2017). Esperando al pacto por la educación. *Cuadernos de relaciones laborales*, 35 (2), 249-264.
- Martínez, J. A., Sánchez, C. y Cortiñas, P. (2013). Evolución de la política educativa en España. *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*, (12), 3-35.
- O'Donnell, G., y Schmitter, P. C. (2013). *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. JHU Press.
- Padres y Maestros. (2006). Entrevista a Álvaro Marchesi. *Padres y Maestros*, 304, 20-22.
- Popkewitz, T. S. (2003). Partnerships, the social pact, and changing systems of reason in a comparative perspective. En B. M. Franklin, M. N. Bloch, y T. S. Popkewitz, *Educational Partnerships and the State: The Paradoxes of Governing Schools, Children, and Families*. (pp. 27-54) Palgrave Macmillan.
- Proyecto Atlántida (2017). Claves para una política educativa de Estado. Recuperado de <http://www.proyectoatlantida.eu/wordpress/wp-content/uploads/2017/06/Propuestas-P-Atlántida-Acuerdo-Educativo-7-junio.pdf>
- Puelles, M. (1989). *Historia de la educación española. Tomo III. De la Restauración a la II República*. Ministerio de Educación y Ciencia.
- Puelles, M. (2002). El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual. *Historia de la educación*, 21, 49-66.
- Puelles, M. (2007). ¿Pacto de estado?: la educación entre el consenso y el disenso. *Revista de educación*, 344, 23-40.
- Puelles, M. (2008). Las grandes leyes educativas de los últimos doscientos años. *Revista CEE Participación educativa*, 7, 7-15.
- Puelles, M. y Menor, M. (coords.) (2018). *El Artículo 27 de la Constitución. El cuaderno de quejas*. Morata.
- Rodrigo, L., Rodrigo, I. y Núñez, P. (2018). Propaganda y educación. Estudio de la propaganda en la historia educativa española (1900-1975). *Revista científica electrónica de Educación y Comunicación en la Sociedad del Conocimiento*, 18 (1), 132-172.
- Sánchez, J. (2018). *El culto pedagógico: Crítica del populismo educativo*. Akal Educación.
- Sevilla, D. (2016). 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, 45-70.
- Tedesco, J. C. (2010). Diez notas sobre el pacto social y educativo. Avances en Supervisión Educativa, *Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, 12, 1-3.
- Valle, J. M. y Toribio, L. (Dir.) (2009): *El Pacto Escolar: la necesidad de un consenso nacional en materia de educación. Actas del II Seminario de Educación de la Fundación para la Libertad*. Fundación para la Libertad.
- Vázquez R. y Porto, A. S. (2020). Temas transversales, ciudadanía y educación en valores: de la LOGSE (1990) a la LOMLOE (2020). *Innovación educativa*, 30, 113-125.
- Viñao, A. (2016). La Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013: ¿una reforma más? *Historia y Memoria de la Educación*, 3, 137-170.