

Juan Patricio Sánchez Claros

Culturas políticas y educación en la España contemporánea

Línea

Historia política de la España contemporánea

Tutor

Diego Caro Cancela

MASTER OFICIAL INTERUNIVERSITARIO EN ANÁLISIS HISTÓRICO DEL MUNDO ACTUAL



Curso 2019-2020

Convocatoria ordinaria septiembre

RESUMEN

En el presente trabajo se pretende analizar las culturas políticas que en los años del tardofranquismo y la transición democrática impulsaron tres leyes educativas de gran trascendencia: la LGE de 1970, la LOECE de 1980 y la LODE de 1985. Para ello, se acudirá a la bibliografía específica sobre la temática, en términos de contexto histórico, caracteres de los partidos políticos, culturas políticas presentes en el tiempo estudiado y preocupaciones de índole educativa.

PALABRAS CLAVE

Culturas políticas, Educación, Tardofranquismo, Transición democrática

ABSTRACT

The present paper aims to analyze the political cultures that, in the late Francoism years and the democratic transition, promoted three educational laws of great importance: the LGE of 1970, the LOECE of 1980 and the LODE of 1985. For this, the specific bibliography on the subject will be used, in terms of historical context, characteristics of the political parties, political cultures present at the time studied and educational concerns.

KEYWORDS

Political cultures, Education, Late Francoism, Democratic Transition

ÍNDICE

Introducción	1
1. La LGE del franquismo (1970)	5
1.1. El contexto político: la Dictadura y sus "familias políticas"	5
1.1.1. Entre la permanencia del régimen y la necesidad de renovación	5
1.1.2. Las familias de la dictadura y su lucha por la hegemonía	8
1.1.3. Agentes políticos y ámbito educativo	13
1.2. La LGE. Sus contenidos ideológicos	15
1.2.1. El modelo tecnocrático	15
1.2.2. Exigencias ideológicas y exigencias económicas	18
1.3. Las razones de su vigencia (1976-1982)	24
2. La LOECE (1980)	30
2.1. El marco político de la Transición (1976-1982)	30
2.1.1. Significado y proceso	30
2.1.2. Las visiones o relatos sobre la Transición	32
2.2. La cuestión educativa y las tensiones de UCD	36
2.2.1. La herencia dicotómica del art. 27 de la Constitución	36
2.2.2. Las tensiones internas en UCD	40
2.3. La LOECE. Sus contenidos ideológicos	42
3. La LODE (1985)	45
3.1. La hegemonía de los socialistas y el fin de la Transición	45
3.2. La LODE dentro de la reforma educativa del PSOE	49
3.2.1. La voluntad reformadora socialista	49
3.2.2. El desarrollo de la LODE	54
3.3. La LODE. Sus contenidos ideológicos	56
3.3.1. Las bases ideológicas de la LODE	56
3.3.2. Los caballos de batalla: participación y titularidad	57
Conclusiones	63
Bibliografía	68

SIGLAS

AP	Alianza Popular
CCOO	Comisiones Obreras
CEAPA	Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos
CECE	Confederación Española de Centros de Enseñanza
CONCAPA	Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos
EGB	Educación General Básica
FERE	Federación Española de Religiosos de la Enseñanza
FETE	Federación Española de Trabajadores de la Enseñanza
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INEM	Instituto Nacional de Empleo
INSALUD	Instituto Nacional de la Salud
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
LGE	Ley General de Educación
LODE	Ley Orgánica del Derecho a la Educación
LOE	Ley Orgánica de Educación
LOECE	Ley Orgánica de Estatutos de Centros Docentes
LOGSE	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo
MRP	Movimientos de Renovación Pedagógica
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCE	Partido Comunista de España
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
UCD	Unión de Centro Democrático
UGT	Unión General de Trabajadores

Introducción

El presente trabajo desarrolla un aspecto vinculado con la Historia de la Educación, más en concreto con la historia alrededor de las culturas políticas que sustentaron las tres leyes orgánicas sobre educación forjadas durante el perímetro temporal de rodeó la Transición española: la Ley General de Educación (LGE) de 1970, la Ley Orgánica de Estatutos de Centros Docentes (LOECE) de 1980 y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985. El planteamiento de base desde el que parte este trabajo es el de que las leyes educativas constituirían manifestaciones de las distintas culturas políticas que articularon en España el debate y las aspiraciones en torno al poder, ya que la educación es uno de los instrumentos que permite a los grupos vinculados a tales culturas el acceso a la distribución en la sociedad no sólo de *ideología* en sentido estricto sino de conciencia de ejercicio práctico de los valores que sustentan esas culturas y sus correspondientes colectivos. La detentación del poder legislativo confiere a los ideales que tal ley propugna un carácter de obligatoriedad jurídica que afecta no únicamente al contenido material o técnico de esa ley sino también a los presupuestos, juicios morales y concepción de la sociedad sobre la que tal ley se alza. Nos referiríamos con ello al carácter performativo de las disposiciones legales: crean -o son creadas con la voluntad de crear- *realidad*. Y esa realidad que pretenden crear, está directamente vinculada a la cultura política representada por el correspondiente grupo parlamentario mayoritario, según ha sido la situación en la historia legislativa española reciente en este ámbito de la educación.

El término "cultura política", originado inicialmente en la esfera de la ciencia política (Cabrera, 2010), no ha permanecido siendo ni para politólogos, ni para sociólogos ni para historiadores un mero descriptor de situaciones vivenciadas por colectivos definibles y situables en ámbitos de actuación delimitados. Vale decir, "cultura política" no *expresa* realidad, sino *interpreta* marcos de gestión de realidad tal como ésta es vivenciada por individuos y grupos en determinadas condiciones. No es, en consecuencia, un patrimonio que ciertos colectivos detenten y hagan uso de él, sino un modo de referir ciertos usos, hábitos y sistemas de elecciones. Es, por tanto, una herramienta de análisis cuya variabilidad de uso se encuentra en función de los objetivos de investigación histórica. La "cultura política" se presenta como una oportunidad de actuación para el historiador, como un prisma mediante el que arrojar una determinada luz en los comportamientos objeto de su atención, como un *texto*

a partir del cual explicar los sistemas de elecciones, expectativas, producciones, congruencias y oposiciones entre determinados grupos.

La posición seminal respecto de este concepto corresponde a los politólogos Almond y Verba (1970), cuyo texto fue objeto de una acogida inmediata entre los profesionales de las ciencias sociales, aunque de su empleo homogeneizador procede la principal objeción que puede hacerse a su planteamiento: la de considerar la cultura política como el sistema de creencias que define una situación de acción política *externa* a los miembros de una sociedad. La cultura política en la visión de estos autores se define en relación a las instituciones y al sistema político, a las expectativas frente a ellos que condicionan las actuaciones concretas de los individuos. El eje de este sistema es la socialización, que determina las posibilidades de acción humana, lo que permite hablar de un *individualismo condicionado*, frente a la noción de un individualismo basado en la elección racional orientado a la consecución de sus intereses, y para el que una eventual "cultura política" consistiría en la mera selección de posibilidades de satisfacción de necesidades económicamente ponderadas.

En España, la utilización del concepto de "cultura política" resultó oportuno a efectos de reafirmar la viabilidad del cambio político vinculado con el fin del franquismo y la implantación del sistema democrático (Morán, 2011). En concreto, sirviendo de apoyo a las ideas de "reconciliación", de "pacto de silencio" (Linz, 1987) y de "moderación ideológica" de los españoles (Maravall, 1984), estados de opinión que devinieron hegemónicos. La cultura política, en estos años, actuó por tanto como un aglutinante interpretativo caracterizado por detentar la extraña virtud de hacer opaca la influencia de la ideología en los comportamientos sociales y, en este sentido, introducir explicaciones basadas en la práctica de la acción social, y no estrictamente en la fundamentación ideológica de la misma.

Esa sería la diferencia sustancial, en el plano de la investigación sobre educación, entre el enfoque de las culturas políticas y el enfoque pedagógico *centrado en problemas* que tiende a caracterizar a la literatura pedagógica no estrictamente histórica, enfoque que pone en primer plano las determinaciones de la acción educativa. Y dentro de ella, la influencia puramente ideológica. De este modo, aspectos concretos como el debate sobre escuela pública o concertada, la libertad de elección de centro por parte de los padres, el papel y situación de las pruebas de evaluación, la dependencia o autonomía frente a las determinaciones de la política comunitaria y otros organismos internacionales, la fijación de los límites de la autoridad docente, el uso discursivo de los grandes *mantras* desadjetivados -inclusión, igualdad, equidad, etc.-, la voluntaria y expresa adscripción a un curso histórico de

acontecimientos respecto de los cuales se pretende venir a constituir el último y lógico eslabón, la precisión de la noción de comunidad educativa y quiénes estarían incluidos o fuera de ella, los contenidos que podrían dar color nacionalista a los currícula sectoriales, el dilema entre educación para el desarrollo personal o colectivo y educación para la inserción laboral de los ciudadanos en una economía competitiva, o la descentralización educativa y la imagen consecuente de Estado que proporciona, son aspectos abordados con independencia de los "actores políticos" (Morán, 2011) que han propiciado su presencia normativa en las aulas.

El trabajo que se desarrolla a continuación se plantea como objetivo la identificación de los caracteres que perfilan las distintas culturas políticas que han tenido acceso al arco parlamentario para la elaboración de las tres leyes educativas que se enumeraron (LGE, LOECE y LODE). De tal modo que los grupos organizados en torno a tales culturas políticas dispusieron históricamente de la oportunidad para poder negociar, sugerir o imponer determinadas visiones de aspectos educativos que concluyeron por integrarse en unos instrumentos legislativos con capacidad para transformar de forma performativa a lo que eran iniciales voluntades de convicción moral en realidades con pretensiones de obligado cumplimiento, sancionado por el ordenamiento jurídico. De este modo, estas visiones son contempladas no como *ejemplos de ideología* sino como *ejercicio de acción política*. Todas y cada una de estas "visiones de aspectos educativos" son a su vez constituyentes de ese conjunto de caracteres que perfilan a sus respectivas culturas políticas a que se aludía en un principio. Un cierto número de esos aspectos conforman la enumeración anteriormente expuesta, y son los propios del período temporal del presente análisis, los que se corresponden a su vez con la relación expuesta por Elejabeitía (1988) al recapitular sobre el efecto que una aplicación de la perspectiva de la cultura política podía tener sobre una doble problemática: en qué forma los cambios político-culturales modificaban al sistema educativo y cuál era la capacidad de éste para *interiorizarlos* (sic) a su vez en los alumnos. Tales aspectos son la mencionada correa de transmisión del sistema educativo para la difusión de los cambios políticos, la acotación del sentido de *pueblo y libertad* en un contexto democrático, la comunidad escolar como expresión de la escuela pública, el reconocimiento de las libertades como derechos que pueden tener múltiples sentidos y titulares, y la participación democrática de los diferentes integrantes de la comunidad educativa en tanto expresión del derecho de igualdad (Elejabeitía, 1988).

Abundando en lo expuesto, conviene insistir en que la pretensión a la hora de abordar este trabajo no estriba en el desarrollo de una "historia de la educación" en puridad, sino en el

tratamiento de las culturas políticas que han estado en el seno del proceso de cambio educativo experimentado por España a lo largo del período temporal objeto de atención. En consecuencia, no se atenderá tanto al análisis formal, ideológico o pedagógico de la legislación educativa, sino a la perspectiva histórica que sobre la cuestión educativa tuvieron unas determinadas culturas políticas españolas en unos años especialmente significativos para la España contemporánea.

Este análisis se organiza mediante una atención singular a cada una de las leyes citadas, respecto de las que se estudiarán de un modo simétrico los contextos históricos, las culturas políticas y su relación con los contenidos de las leyes. Así, se iniciará con el análisis de la LGE comenzando por los presupuestos de la situación histórica en que se encontraba la Dictadura y los grupos políticos que internamente propiciaron la aprobación de la ley Villar Palasí -tecnócratas del Opus Dei-, continuando por los rasgos ideológicos y de sentido educativo que orientan esta reforma educativa, para finalizar con aquellas expresiones y condiciones incluidas en la ley que tuvieron particular permanencia. El mismo esquema se seguirá para exponer la ley educativa de la UCD, ensamblada en pleno proceso de Transición política. Atendido este contexto, se dará cuenta de la peculiar situación que la cuestión educativa y las demandas que suscitaba presentaron al gobierno de centro, en orden a la cultura política que representaba, y concluyendo este apartado con las soluciones en términos legislativos a que pudo llegarse. Por último, el contexto de cambio político y social que advino con la llegada al poder del PSOE abrirá el tercer apartado, seguido de la concepción concreta que la cultura política socialista planteaba con la reforma educativa de la que la LODE era la primera manifestación, presentada como la expresión del desarrollo del art. 27 de la Constitución de 1978 que reconocía el derecho a la educación. Y concluyendo este apartado con la exposición de los rasgos precisos con que esas aspiraciones de reforma y desarrollo se concretan en tal ley, y su particular incidencia respecto de los derechos de libertad e igualdad, conflicto que acompañará desde entonces la polémica educativa nacional.

Para abordar este análisis, se acudirá al estudio de la bibliografía específica sobre la temática abordada, esto es, en términos de contexto histórico -tardofranquismo, transición y victoria socialista-, caracteres de los partidos en juego, culturas políticas presentes en el marco temporal de estudio y preocupaciones de índole educativa en que se manifiestan, referencias todas que se relacionan oportunamente en sus lugares correspondientes.

1. La LGE del franquismo (1970)

1.1. El contexto político: la Dictadura y sus "familias políticas"

1.1.1. Entre la permanencia del régimen y la necesidad de renovación

La política de autarquía impuesta por el franquismo supuso no sólo el aislamiento económico, sino un estado de postración cultural en la ciudadanía, que desligada de las dinámicas de cambio social y cultural fuera de nuestras fronteras y con un medio educativo anticuado, contemplaba cómo la constante apelación a la tradición patria y al recuerdo conformista de los éxitos ancestrales habían venido a perfilar el imaginario adusto de aquella unidad de destino en la tierra donde *quema el sol y el aire abrasa*.

Esta es una visión que, transmitida en libros de texto de la época y en el cine de propaganda, expone apenas una parte de la historia social del franquismo. No muestra la existencia de movimientos internos de oposición, o la represión política, o el recuerdo de la guerra en el pueblo. La medianía -aceptada, negociada, o simplemente elegida por el miedo- nos sirve ahora mismo sólo como una excusa discursiva para comenzar nuestro trazado, pero sin olvidar que el retrato de la sociedad española de aquellos años es mucho más diverso y se encuentra aún en período de debate, tal como expone el análisis historiográfico (Ortiz Heras, 2005). Y también nos sirve porque se compadece bien con el ambiente de la educación de los años de posguerra, separado de los intelectuales y dominado por el influjo ideológico del nacionalcatolicismo.

La nación no era un hecho natural, sino un concepto moral que unía a la Patria y sus habitantes (Escolano Benito, 1989) y así, José Pemartín, el jesuita F. Peiró o el marianista Antonio Martínez, en tanto ideólogos educativos del régimen, entronizan la función moral y cultural de la tradición, la severidad viril de los ancestrales valores rurales y la conformidad evangélica ante los designios de lo divino. La idea era la consagración de la clase media como la detentadora de la identidad patria y del afán de mejora del pueblo español. Una clase media que se entendía como la evolución propia del tradicional campesinado, y capaz asimismo de contrarrestar los excesos de las clases altas, ilustradas *a la violeta* según modelos foráneos.

Ese carácter mediano pretendía haberse forjado desde los duros años de la posguerra y resultaba igualmente compatible con los avances conseguidos a lo largo de la década del desarrollismo y su implementación del positivismo y el funcionalismo, de la racionalidad

tecnológica y los criterios de productividad y eficacia, trasuntos óptimos para el desarrollo pausado y organizado de una sana mentalidad pequeñoburguesa. Franco mismo expresaba ese ideario considerándolo como un logro del que enorgullecerse:

"la clase media llega a los puestos más encumbrados de todas las profesiones [...]. Se ve en el Ejército, en la magistratura, en la medicina, en la ingeniería. Todos los que han sobresalido proceden de ella, y aun de la más modesta, o sea la pobre" (Franco Salgado-Araujo, 1976).

La vida ordenada y las aspiraciones regulares que el desarrollo del régimen permitía a los españoles estaba garantizada por una acción política, social y económica de carácter paternalista que cuidaba de la ciudadanía, a la que había llevado a la celebración de nada menos que *XXV Años de Paz*, y que aún auguraba mayores cotas de bienestar con la puesta en funcionamiento de los diversos Planes de Desarrollo oportunamente publicitados por la propaganda. Semejante perspectiva de tranquilo conformismo encontraba su explicación en la confianza que la jerarquía del régimen ostentaba hacia la clase media considerándola como un entramado *esencialmente conservador* y en consecuencia con una especial sensibilidad hacia el orden establecido (Murillo Ferrol, 1974) y hacia la evitación de riesgos, tanto políticos como intelectuales.

De otorgar algún tipo de credibilidad que vincule con la realidad a tal imaginario y sin entrar a considerar cómo la población objeto del mismo estaba constituida únicamente por los sectores adscritos o supervivientes a la Guerra Civil, cabe no obstante pensar cuán sorprendida quedaría esta clase media identificada con la generalidad de *los españoles* al contemplar el espectáculo que el propio régimen garante de su estabilidad y aspiraciones les ofrecía en los años del cambio de década 60-70; a sus ojos, aquel espejo donde contemplar el modelo de gestión y hábitos de vida que les servía de modelo cohesionador habría de quebrarse, precisamente en el momento en que el supuesto triunfo de la aceptación de los logros del franquismo habrían de obtener el máximo de adhesión.

El aperturismo de esta época va a suponer la convivencia en la escena política de las viejas fuerzas del Movimiento que constituyó la élite tradicional y cuya influencia en la sociedad es progresivamente reducida, con una nueva clase de expertos de visión modernizadora y capaces de conectar con los deseos de consumo y progreso que la propia dinámica del desarrollismo va a propiciar en esa clase media, ahora con perspectivas pujantes de crecimiento -la "mayoría silenciosa"- que es testigo de las incongruencias del régimen

(Giménez Martínez, 2015). De una parte, la avidez de las élites acicateada por el desarrollo económico no pasa desapercibido, ni la creciente disparidad interclasista de la sociedad española, fomentada por el aumento del consumo y el enriquecimiento de las antiguas clases dominantes; o el salto a la palestra pública de comportamientos y escándalos hasta entonces impensables en unos dirigentes modélicos -caso Matesa- (Jiménez Sánchez, 1995). Incluso la Iglesia, que había constituido no sólo el sostén espiritual del régimen sino la ordenadora de toda una extendida serie de hábitos de los ciudadanos e insertada en los usos de la comunidad social de modo naturalizado, comenzaba a mostrar signos de desapego, de un chocante modernismo, e incluso de una abierta oposición a la política del régimen, manifestada en homilías y pastorales.

También el hasta entonces sosegado mundo estudiantil manifestaba su protesta de forma abierta en las revueltas universitarias, y todo este escenario de novedades se presentaba a los ojos de esos *medianos* españoles con un telón de fondo en el que las pantallas de televisión, las novedades cinematográficas y la irrupción de los turistas mostraban a las claras que otros modos culturales se estaban infiltrando en una España que, efectivamente, *was different*, y que se yuxtaponían a la imagen tradicional de lo español que no obstante se negaba con pertinacia a desaparecer.

Esa compatibilización de lo viejo y lo nuevo -sin que ninguno de ambos polos culturales acabe de ser satisfactorio por provisionales, por inadecuados, o por insuficientes- tendrá no obstante la virtud -y la necesidad- de ir cambiando el panorama político (Giménez Martínez, 2015). Con una lentitud y una incoherencia que obligará al régimen a estar constantemente dando con una mano y quitando con la otra, intentando mantener la legitimidad ideológica que se había construido a base de una visión rígida y paternalista del pasado que se suponía debía unir a todos los españoles, con la necesidad de ilusionar a estas nuevas clases medias para estimular su participación en la renovación del régimen que pasaba en primer lugar por una angustiosa premura de renovación económica. Era preciso abrir los mercados, era preciso convencer para que el consumo pasara a formar parte de las actividades cotidianas, era preciso disponer los recursos del país para favorecer la inversión de capital extranjero. Y al cumplimiento de cada una de estas necesidades se incrementaba la distancia entre esas dos visiones -la tradicional y la modernizadora- en que se había desdoblado la ideología del régimen, así como entre ambas y la visión perpleja de la ciudadanía, para quienes el cambio social ya había entrado a formar parte de sus aspiraciones vitales determinando nuevas visiones de la familia, de la cultura, de las relaciones personales, de la

realidad política, del mundo hasta entonces ignorado y de su propia capacidad para constituirse en agentes activos de cultura política.

1.1.2. Las familias de la dictadura y su lucha por la hegemonía

El franquismo, tras su monolítica apariencia de férrea unidad a la que la figura del *Caudillo* servía de emblema, estaba constituido por una pluralidad de fuerzas y comunidades en constante pugna y competencia por el poder. Así, Carr y Fusi (1979) afirman que por debajo de la unificación política y de la afinidad ideológica y emocional existente entre los diversos grupos políticos, hubo siempre *dentro* del franquismo un cierto pluralismo y disensiones políticas de distinta intensidad. Estas conflictivas relaciones y sus protagonistas fueron fluctuando al albur de los acontecimientos que sucedieron a la implantación del régimen franquista, y dependiendo en gran medida de la oportunidad o los beneficios que su concurso pudiese proveer, constituyendo un "pluralismo limitado" formado por las llamadas "familias" del régimen: el primer grupo de apoyo estuvo formado por militares, falangistas, tradicionalistas, monárquicos y católicos conservadores e integristas (Moradiellos, 2001a).

Al concluir la Guerra Civil, Franco lideraba una conjunción de las derechas tradicionales con perfil nacionalista, de la potente influencia confesional católica con presencia ancestral en la cultura y la sociedad del país, y de la representación hispana del fascismo, entonces en auge y que presentaba unas aún esperanzadoras expectativas de futuro, dada su presencia e importancia en la escena internacional. En ese conjunto de fuerzas, sin embargo, había dos instituciones que ostentaban una importancia particular, y que sobre las que el régimen franquista hizo basar su fuerza: la Iglesia católica y el Ejército; ambas eran priorizadas al representar, en la visión de los vencedores de la Guerra, la imagen y el ser que habían de sostener, en lo espiritual y en lo material, al nuevo régimen. La derecha burguesa de cuño tradicional y el rampante fascismo podían ser subordinados a la influencia de aquéllas dos fuerzas principales, lo que implicaba la implícita sumisión del cuerpo social que constituiría la *nueva España* a la autoridad moral y práctica de la Iglesia y del estamento militar, respectivamente.

Ahora bien, este equilibrio de fuerzas se vio conculcado por los resultados de la Guerra Mundial, que ponían en cuestión algunas de las anteriores alianzas y el destino de los grupos que las apoyaron. La representación del fascismo resultó ser la posición más afectada por esta recomposición, de tal modo que los ámbitos de poder de Falange se vieron reducidos

prácticamente a la función ornamental de símbolos recordatorios del primer impulso que llevó al levantamiento del 18 de julio y al sostenimiento de una estética que emparentaba con un imaginario heroico al estilo de las aguadas de Sáenz de Tejada o los atormentados galanes interpretados por un joven Alfredo Mayo para Cifesa. Hasta tal punto afectó esta transformación al falangismo radical que supuso el paso de su proyecto de fascista a "fascistizado" (Saz, 2003). En este contexto, la influencia ideológica religiosa se vio beneficiada por el ascenso de Acción Católica, cuyos integrantes vinieron a ocupar la posición que los desprestigiados falangistas habían tenido justo al finalizar la contienda. La misión encomendada al instituto católico era muy clara: la reintegración o el sostenimiento, en su caso, de las relaciones con los vencedores de la conflagración mundial -con exclusión de los pertenecientes al ámbito de influencia soviética, por supuesto- para compensar en lo posible el aislamiento internacional que se avecinaba con claridad para la dictadura, y la fortificación de las relaciones con el Vaticano, que representaba en aquellos momentos la más clara alianza ideológica para el régimen unida a la imagen de neutralidad que Roma podía ofrecer, y que España podía aprovechar en orden a diferenciarse de los modelos totalitarios que habían tenido su irreversible fin en Nuremberg. Una vez concluida tal misión, su protagonismo declinó, viéndose sustituidos por la presencia de los miembros de los llamados *tecnócratas*, pertenecientes al instituto seglar católico Opus Dei, quienes se responsabilizaron de las medidas de desarrollo que a partir de los años 50 anunciaban un nuevo modelo económico de intervención en la política. La diversidad del componente ideológico del franquismo es, en consecuencia, móvil y sometido al oportunismo político de las circunstancias. En las décadas centrales del franquismo, éste se hallaba constituido por unas familias institucionalizadas -el Ejército, la Iglesia y el Partido- que constituían la base que dotaba de unidad y autoridad al régimen, y una amplia variedad de familias políticas -falangistas, carlistas, monárquicos juanistas, católicos de la Asociación Nacional de Propagandistas- que diversificaban la acción institucional y política (Rodríguez Jiménez, 2008).

Pero el cambio que se alumbra durante los años sesenta implica modificaciones sustanciales en el equilibrio de fuerzas de las familias del régimen, afectando ya no sólo a las puramente políticas, sino a las institucionales, lo que anuncia la envergadura del cambio social y de la inadecuación del régimen con las circunstancias internacionales, lo que pone en cuestión antiguas alianzas y sustentos ideológicos que se habían considerado inamovibles. El Ejército se mantiene aún a salvo en su esfera monolítica liderado por una autoridad superlativa: el *Generalísimo*, y manteniéndose como uno de los pilares sustanciales del

régimen ejerciendo la autoridad hegemónica basada en la detentación de los elementos de poder y los recursos de violencia estatales. Constituirá, hasta el fin del régimen, el último baluarte de las fuerzas que auparon al franquismo, y extenderá incluso después de su disolución un aura de amenaza con la que habrá de bregar constantemente la incipiente democracia en ciernes (Moradiellos, 2001a). Sin embargo, el otro de los apoyos con que el franquismo había siempre contado, la Iglesia católica cuya adhesión era notoria hasta hacerse efectiva *bajo palio*, comenzó en estos años a mostrar su alejamiento y sus exigencias de modificaciones políticas y consecuentes cambios en el sistema de relaciones sociales, en consonancia con la nueva era que el Vaticano II abría para la secular institución religiosa. Los tiempos, en definitiva, habían cambiado con mayor profundidad y más rápido de lo previsto por los jefes militares que vivieron la Guerra Civil. El Movimiento ya no era capaz de influir del mismo modo en una sociedad cuyos más jóvenes miembros no habían vivido la guerra y para una comunidad ciudadana que se veía sometida a los influjos de los medios de comunicación de una manera que les permitía ser receptivos a lo que sucedía en el exterior y establecer comparaciones con lo propio de tal manera que el nivel de exigencias sociales e inconformidad con el *modus vivendi* cotidiano resultaba cada vez más acentuado. En el propio seno de las familias franquistas se había producido igualmente una renovación generacional que traía consigo el cambio de los cuadros políticos y el establecimiento de una nueva racionalización administrativa impulsada por el igualmente nuevo equipo tecnocrático, que impone modos de trabajo y de búsqueda de la eficiencia en el aparato institucional del Estado que resulta en gran medida incomprensible para las supervivientes familias que vivieron la guerra. Esta situación se concreta en dos niveles de rivalidad (Rodríguez Jiménez, 2008): uno en la esfera gubernamental, y otro a nivel de las personas.

En primer lugar en el de la esfera gubernamental, las disensiones se manifiestan mediante la competencia por el poder y la influencia protagonizada entre dos equipos políticos con perfiles precisos, aunque no perfectamente cohesionados en su interior: el equipo tecnocrático, y el conformado por el personal procedente y ligado al aparato del Movimiento, cada uno de los cuales cuenta con un proyecto diferenciado para encarar la institucionalización del régimen y la sucesión cuando ésta tenga lugar.

Los *tecnócratas* se presentaban como la novedad estrella en la nueva etapa de renovación del franquismo y como los más competentes *estéticiens* que aplicasen el oportuno maquillaje internacional a una cada día más obsoleta dictadura que a duras penas intentaba sobrenadar en un mar repleto de democracias liberales. Los tecnócratas recibían tal

denominación debido a su gestión al frente de los ministerios económicos desde los que se abordaron los Planes de Desarrollo que habían de cambiar la faz externa del país y el énfasis que en tal acción era depositado sobre los conceptos de *modernización* y *eficacia*. Seguidores de una racionalidad técnico-instrumental cuyo probado mérito había propiciado el ascenso de los principales países desarrollados que conducían la marcha del mundo occidental desde el finde la Segunda Guerra Mundial. El acusado carácter técnico de esta *familia* les otorga un aspecto de unidad, acentuado por su visión conjunta de las responsabilidades a abordar y por la adopción de un programa común. El otro rasgo de unión entre ellos es la generalizada pertenencia al Opus Dei. Esta adscripción *espiritual* resultó particularmente determinante cuando Carrero Blanco les promocionó ante Franco en detrimento de los sectores de Falange y Acción Católica, tanto en el Gobierno como en puestos destacados de la Administración y la industria (Ynfante, 1970). Esta promoción, así como la envergadura de las tareas en que hubieron de encargarse les situó en una posición hegemónica en la dirección de la administración del Estado y en la gestión institucional del mismo.

Frente a los falangistas que pretendían que el Estado había de ser un movilizador ideológico de la sociedad, los tecnócratas consideraban que la función estatal debía ser la de proveer y gestionar servicios económicos y administrativos. La concepción de la educación como *servicio público* proviene de esta idea¹. Comparten la visión autoritaria y católica del tradicionalismo, pero matizada por su programa de reformas para la modernización del Estado, la apertura en política exterior, el desarrollo económico y, lo que es importante en este momento, su defensa de la instauración monárquica ante el ineludible problema de la sucesión a la Jefatura del Estado (Moradiellos, 2001b).

La otra gran *familia* que en este momento se encontraba en rivalidad en la esfera gubernamental frente a los tecnócratas estaba integrada por el personal político vinculado al Movimiento. Este grupo entendía que el desarrollo económico había de ir acompañado de un desarrollo político. Para ello, contaba ya con una amplia estructura de delegaciones y servicios que hacía que aun cuando su influencia ideológica se hubiese visto sensiblemente mermada con la dinámica del cambio social, sin embargo su integración en las estructuras sociales y su implantación en la geografía del país fuese aún muy amplia. Por ello, les resultaba especialmente relevantes las actividades de reclutamiento y encuadramiento,

¹ De hecho, la enseñanza fue una de las primeras actividades que pasaron a ser "función estatal" como consecuencia de la "secularización del servicio", lo que implicó la asunción de nuevas competencias por parte de la Administración con relación a actividades hasta entonces llevadas a cabo sólo por la Iglesia (Villar Ezcurra, 1979).

canalizando su acción de desarrollo político a través de asociaciones políticas llamadas de "opinión" o de "acción política". En definitiva, los falangistas propiciaban un desarrollo político centrado en la implantación y aseguramiento del régimen al interior del Estado, a cuyos fines había de estar subordinada la actividad económica; mientras que en cambio los tecnócratas ponían sus miras en el desarrollo exterior -comercial, industrial y económico- entendiendo que las consecuencias beneficiosas de la actividad económica por sí misma, entendida en este sentido, sería capaz de propiciar el mantenimiento de la situación política de autoridad en el país.

El segundo de los niveles de disensiones al interior del régimen va referido tanto al conjunto de la clase política situada en las esferas del poder, como a personas, casi exclusivamente "varones, de clase media y media alta", que ocuparon puestos en la Administración, en muchos casos en empresas de propiedad estatal, o que desarrollaron una exitosa carrera como profesionales liberales (Rodríguez Jiménez, 2008) y que, en ambos casos, sienten el deseo de ejercer como políticos y participar en la gestión directiva de ese país que las aspiraciones y consecuciones de crecimiento hacen atisbar en un futuro próximo. Este nivel nos remite al conflicto abierto entre continuistas, involucionistas y reformistas desde mediados de la década de los sesenta que se ve agudizado tras el asesinato de Carrero y la llegada a la jefatura del Gobierno de Carlos Arias (Moradiellos, 2001a). En este nivel lo fundamental es tanto la lucha por el poder como por el problema de la sucesión del régimen. No exactamente, como se indicó antes, la persona o el tipo de institución monárquica que habría de suceder a Franco, sino las posibilidades disponibles en torno a la idea de reforma parcial del sistema político desde dentro del régimen. La idea fundamental que preside estas preocupaciones se encuentra en que hasta este momento todas las familias franquistas habían sido partidarias de la continuidad de la dictadura como forma de gobierno y se habían negado a cualquier entendimiento con los derrotados en la guerra civil y con cualquiera que se situase extramuros del régimen, cuestiones sobre las que había una comunidad de opinión y voluntades indiscutibles. Por el contrario, a partir de finales de los sesenta, de forma paulatina y con ciertas dosis de improvisación y premura (Soto Carmona, 2014) debidas la evidente desmejoría en la salud personal de Franco y a la creciente inestabilización del orden social, una serie de políticos franquistas plantea abiertamente la reforma del sistema con el propósito de ampliar sus bases sociales y atenuar el nivel de rechazo al régimen, que ha crecido considerablemente durante los últimos años, mostrando en consecuencia su disposición a intentar llegar a acuerdos con un sector de la oposición antifranquista.

1.1.3. Agentes políticos y ámbito educativo

Los cambios mencionados suponían el fin de la autarquía con que aquella incipiente dictadura que se autoproclamó vencedora de sus *cautivos y desarmados* enemigos a fines de la ya lejana década de los treinta, había pretendido organizar su identidad económica. Los resultados a finales de los años cincuenta mostraban con claridad no solamente sus insuficiencias sino su capacidad de destruir el tejido social, económico y cultural del país: proximidad a la bancarrota, inflación creciente, imposibilidad de renovación de la maquinaria productiva e industrial, urgente necesidad de importaciones para mejorar la balanza de pagos, insuficiencia de alimentos, etc. El Plan de Estabilización de 1959 inició la liberalización económica y la apertura al mercado europeo, sentando las bases para los Planes de Desarrollo que, una vez recuperada la -siquiera cosmética- aquiescencia del *amigo americano*, representaron la oportunidad de crecimiento, desarrollo e incorporación al ámbito mercantil internacional. El giro emprendido en 1959 representa el fin de la política de autarquía económica y una modificación tan sustancial que, como indica Tusell (1988) "si hubiera que señalar una fecha cardinal en la Historia española durante el período de Franco, sin duda, con todas las reservas propias del caso, esa fecha sería 1959". La operación emprendida, sin embargo, al carecer de un sustrato económico y de infraestructuras básico sobre el que sustentarse con solvencia, no se llevó a cabo sin un elevado coste social que incluyó la caída de los salarios, el crecimiento del paro, la emigración masiva de mano de obra y el incremento de la distancia entre las clases sociales.

En materia de educación, el Primer Plan de Desarrollo (1964-1967) no cumplió la planificación prevista, aunque construyó 12.000 escuelas. El Segundo Plan de Desarrollo (1968-1971) diseñaría procesos de concentración y comarcalización escolares, construcción de 25.000 aulas y el deseo de graduación de la enseñanza. Todo ello respondía a un cambio social como nunca antes: la población agrícola descendió a la mitad, millones de españoles emigraron, dejando abandonados en muchos casos sus pueblos y aldeas, disminuyeron las poblaciones medias y aumentaron espectacularmente las ciudades de alrededor de cien mil habitantes. Emerge una nueva clase obrera, industrial y urbana, extendida por todo el territorio, que planteará serias reivindicaciones, laborales, mediante el arma tradicional del proletariado, la huelga, que a pesar de su carácter ilegal y delictivo será noticia frecuente a lo largo de estos años. Emerge también una nueva clase media, integrada por los cuadros

superiores de las empresas, empleados del sector servicios, un nuevo funcionariado y nuevos profesionales egresados de unas universidades crecientemente masificadas. Los obreros emigrados contribuyen al desarrollo con sus remesas de divisas y, al volver a España, con una mentalidad más abierta, fruto de su estancia en los países europeos democráticos. El turismo no sólo produce saneados ingresos, también contribuye a un cambio profundo de las costumbres y de la moralidad. Son años en que las nuevas clases, que disfrutaban ya de un mayor bienestar, aspiran a la paz, la seguridad y el orden, pero también a gozar de libertades públicas como las europeas; la democracia se perfila como un horizonte no muy lejano. Y la educación, en este escenario de cambios, se erige como uno de los instrumentos de desarrollo cuya renovación es preciso abordar con urgencia (Puelles Benítez, 2009).

En este proceso de renovación del ámbito de la educación, la reanudación del proceso de modernización se va a realizar bajo la dirección de los técnicos ligados al Opus Dei, que eluden, dicen, "hacer política"², que conforman el equipo de tecnócratas a cuyo cargo se encuentran los procesos de desarrollo y que como se ha indicado confían en nuevos valores como la eficiencia, la productividad, la libre empresa, el crecimiento económico o el traslado al sector público de las técnicas de la empresa privada (Ynfante, 1996). Se dice que, al igual que sucede en Europa, ha llegado la hora de la tecnocracia, el tiempo en que deben gobernar los técnicos.

Sin embargo, la concepción de tecnocracia que se maneja en España difiere de su modelo europeo. Fuera de nuestras fronteras, la cuestión que se ventilaba con este término era más bien la legitimidad para el ejercicio de cargos de gestión por parte de profesionales especialistas, de técnicos elegidos por sus capacidades en orden a la eficacia en las tareas y su experiencia, más bien que por su elección directa basada en la mera pertenencia a un aparato de partido. En España, en cambio, la irrupción de la tecnocracia es considerada como una renovación de las antiguas pugnas entre familias que ahora tomaba la forma de un enfrentamiento entre los integrantes del Movimiento y los nuevos técnicos que al socaire de las reformas pretendían el establecimiento de una nueva legitimidad para el régimen sin que se viesen obstaculizados sus presupuestos esenciales.

En esta pugna, lo que se ha producido es un tránsito de las oportunidades de influencia y de los métodos de ejercerla. El mantenimiento estructural del régimen en estos momentos

² En la línea de cierta célebre anécdota del propio Franco, quien aconsejaba a un joven interlocutor ante una situación conflictiva: "Haga como yo, no se meta en política" (Redondo, 1999). Franco evitaba la política porque la identificaba con el liberalismo decimonónico. Los tecnócratas, en cambio, porque al centrarse en la gestión, entendían situarse en esferas de actuación diferenciadas.

evidencia la modificación de escenarios y la transformación de los recursos disponibles - materiales sí, pero sobre todo humanos- que el sostenimiento de la hegemonía impone. Artigues (1971) señala la modificación de los fines inicialmente religiosos del Opus Dei, convirtiéndolos en objetivos temporales. Ahora la finalidad es la obtención del poder ideológico, político y económico, y la *actividad misionera* para ello consiste en la captación de élites. Ampliando este punto de vista añade Artigues a esta idea un interesante paralelismo entre el Opus Dei y la Institución Libre de Enseñanza, en tanto organizaciones que, sobrepasando la naturaleza espiritual de sus actividades, buscan influir en la política a través de la educación superior y el desarrollo de una *intelligentsia* dirigente.

1.2. La LGE. Sus contenidos ideológicos

1.2.1. El modelo tecnocrático

Fernández de Castro (1973) expone cómo en una formación social capitalista, cuando llega a un cierto punto de su desarrollo, aparece inexorablemente la tecnocracia, que será la que asumirá los intereses de la burguesía y los impondrá -legitimando su posición en signos de consumo, instrucción y prestigio que les sitúan en lo más alto de la jerarquía social-. Esta clase tecnocrática, asumiendo los valores de la burguesía, utiliza las instituciones concretas de representatividad política para encubrir la delegación de poder por el que se erigen en detentadores de la voluntad burguesa común.. Tal situación de desarrollo es la alcanzada por España en el momento en que se plantea la reforma educativa. La legitimación política, en el caso español, se encuentra en 1970 en "trance de perfeccionamiento" de las Leyes Fundamentales a través de la democracia orgánica, pero por ello menos real. La legitimación privada es recibida de la sociedad civil y es precisamente aquí donde aparece la importancia de la Ley General de Educación como pieza esencial de esta legitimación y su carácter de práctica de clase burguesa.

La reforma educativa lleva el nombre del ministro Villar Palasí y se inicia con una novedad absolutamente inaudita en la historia de la educación nacional: la elaboración del Libro Blanco de 1969 (Puelles Benítez, 2009). O, dicho en términos técnicos, una evaluación diagnóstica, un análisis de necesidades, una investigación sobre el estado de la cuestión. Metodológicamente es una sorpresa que aun cuadrando bien con el carácter técnico de su equipo elaborador, resulta chocante dentro del contexto ideológico del régimen nacido de la

Guerra Civil. Su elaboración, incluso, parece efectuada sin luz ni taquígrafos, como para evitar cualquier tipo de injerencia que pudiese malograr este instrumento de diagnóstico que había de arrojar muchas sombras sobre la acción educativa inmediata del franquismo: reunido en Buitrago el equipo ministerial apenas en los últimos tres meses de 1968 fue elaborado. El equipo redactor estuvo comandado por Ricardo Díez Hochleiter, recién vuelto de dirigir el Departamento de Planificación y Financiación de la Educación de la UNESCO, organismo cuyo sistema de actuación se basaba en las "misiones culturales" y educativas dentro del ámbito de la cooperación internacional, que convirtió la idea de progreso en una idea de misión ejerciendo acriticamente de correa de transmisión de la teoría de la educación como desarrollo y bajo el supuesto de que expandiendo los sistemas educativos se provocaría la expansión de los sistemas económicos. La premisa era "escolarizada a ultranza y el desarrollo económico se os dará por añadidura", idea cuya aplicación tuvo efectos perjudiciales cuando no desastrosos en las economías de países del tercer mundo (Lozano, 1994).

El Libro Blanco consta de dos partes de extensión desigual. La primera, a la que se dedican casi doscientas páginas, está dedicada a analizar la situación educativa existente, mientras que la segunda, de algo menos de cincuenta páginas, presenta las bases para una nueva política educativa (Tiana, 2013). Resulta realmente sorprendente el rigor con que el documento analiza la situación educativa, poniendo de relieve los defectos del sistema y sus notables insuficiencias. Como botón de muestra, baste con citar dos expresiones que aparecen destacadas en negrita al comienzo y el final del primer capítulo y que ofrecen un diagnóstico demoledor: tras comenzar diciendo que "la organización de la educación en España suscita serios reparos", finaliza afirmando que "la serena consideración de los hechos analizados en este capítulo debe determinar la toma de conciencia social ante tan graves problemas y el propósito de darles una solución urgente". Lo que más llama la atención del tono general del documento es que, de hecho, implica una crítica abierta de la labor educativa de treinta años de franquismo, por más expresiones elogiosas que se dedicasen a la política educativa precedente. No es extraño, por lo tanto, que provocara recelos y resistencias diversas, que se hicieron patentes a lo largo del proceso de preparación y aprobación de la ley. Se llevó adelante pues el documento sin duda contribuía a propagar la supuesta voluntad modernizadora y aperturista del régimen, pero ello no obsta para que, aun finalmente aprobada la LGE por las Cortes, sufriese duros ataques, el más dañino de los cuales consistió en privarle de la financiación necesaria para poner en marcha la reforma, dejándola así gravemente lastrada (Tiana, 2013).

La oposición más efectiva a la reforma de 1970 vendría, sin embargo, de determinados grupos de las “familias” franquistas (Viñao, 2014a). De la Iglesia católica, porque no veía con buenos ojos que en la ley se dijera que la educación constituía un “servicio público”, sin que se mencionaran el principio de subsidiariedad estatal en relación con la iniciativa privada y el derecho de la misma a obtener subvenciones estatales. De la extrema derecha, porque se consideraba que la ley introducía el materialismo laico y ateo en el sistema educativo bajo los dictados de la Unesco y el Banco Mundial. Del Movimiento, porque se dejaba la puerta abierta a la posibilidad de subvencionar a la iniciativa privada en detrimento del sector público, y porque algunos de los principios pedagógicos de la reforma – activismo, participación, innovación, creatividad o descubrimiento– casaban mal con los postulados ideológicos en los que se basaba el franquismo. Desde la derecha, que detentaba el poder financiero, porque la nueva ley exigía una reforma fiscal que proporcionara los recursos necesarios para llevarla a cabo, que sería abortada en las Cortes orgánicas del franquismo, ya en la fase de aprobación de la misma. Y, en último término, porque las demandas políticas de buena parte de la sociedad española, expresadas en el ámbito educativo por las emergentes asociaciones de padres y el “movimiento de enseñantes”, iban ya más allá de lo que el régimen franquista podía ofrecer sin desnaturalizarse.

Pese a este cúmulo de resistencias, los tecnócratas promotores de la LGE introdujeron en el país las aportaciones del funcionalismo y de la didáctica experimental, que a pesar de su carácter innovador convivirán largo tiempo, bajo diversas fórmulas de hibridación, con los enfoques espiritualistas y personalistas (Escolano Benito, 2002). La Ley General de Educación presentó en efecto un carácter híbrido, con caracteres modernos pero también aspectos arcaizantes. Estos últimos al recoger inevitablemente las exigencias de la línea política del régimen y el papel de la Iglesia, declarando obligatoria la enseñanza religiosa en los centros de enseñanza, tanto estatales como no estatales. Pero también alude la ley a otros elementos que, en el contexto político interno, son innovadores tales como el reconocimiento del rol del Estado en la educación -frente a la poderosa teoría eclesial del principio de subsidiariedad, vigente hasta ese momento-, la consideración de la educación como un servicio público fundamental, la apelación al principio de igualdad de oportunidades "para dar así plena efectividad al derecho de toda persona humana a la educación", una reforma del currículo orientada "hacia los aspectos formativos y al adiestramiento del alumno para aprender por sí mismo", "la creación de servicios de orientación educativa y profesional", o la "introducción ponderada de nuevos métodos y técnicas de enseñanza".

1.2.2. Exigencias ideológicas y exigencias económicas

Se ha mencionado ya la variabilidad de interpretación en torno a la noción de tecnocracia. La LGE es, por su equipo promotor, considerada un objeto característico de la mentalidad tecnocrática. ¿Es una ley realmente tecnocrática? Fernández de Castro (1973) alude a la aparición de la tecnocracia como un modelo ineludible de gestión de los intereses de la clase burguesa en un momento dado del desarrollo del capitalismo, pero su análisis sociológico no se detiene después en precisar que los caracteres ideológicos de la tecnocracia se manifiesten en la elaboración y el articulado de la Ley, puesto que ésta es analizada desde su punto de inserción de ese proceso de legitimación de una clase advenida a la élite de la toma de decisiones políticas, dentro del cual proceso la tecnocracia sería un formato de adscripción supeditado a las finalidades de obtención de nuevas fases de desarrollo de la formación social capitalista.

Puelles (1992), por su parte, discrepa de la consideración de que la LGE sea una ley tecnocrática. En su opinión, no cree que lo sea "entendiendo como tecnocrático el predominio de los valores de eficiencia, de los valores de productividad, de los valores relativos a la educación y al crecimiento económico". Aun presentando bastantes elementos de estos valores, tiene otros que, aún siendo valores conservadores, responden a lo que denomina "la continuación del regeneracionismo español", en el sentido de tratarse de una reforma profunda de la educación, pero realizada desde el poder, sin participación democrática ni popular ni de los agentes implicados en su aplicación y ejercicio, característica propia de todos los movimientos regeneracionistas del siglo XIX y XX españoles. Así pues el tema que abre tal planteamiento supone la discusión acerca de los valores fundamentales que predominan en esta ley desde el punto de vista político: ¿son valores tecnocráticos, conservadores o regeneracionistas?

En primer lugar, la LGE consigue la gratuidad real de la educación general básica (EGB) frente a una gratuidad restringida típica del siglo XIX. En segundo lugar se va a conseguir la implantación real y efectiva de la escolaridad obligatoria desde los 6 a los 14 años, lográndose por tanto la escolarización global, no restringida a quienes pudieran pagar su formación. En tercer lugar, la ley del setenta va a mantener una libertad de enseñanza sin restricciones así como establece la diversidad curricular frente a la uniformidad de los planes de estudio, diversidad que viene manifestada fundamentalmente en las "Orientaciones

pedagógicas" de 1970 con las que se establece por primera vez dentro del franquismo unas orientaciones en sentido estricto; no se imponen al profesorado ni a los centros, sino que se les ofrece para que a partir de las mismas lleven a cabo el desarrollo curricular; gozan, pues, de autonomía en esta materia. En cuarto lugar, se establece por vez primera en la legislación española la autonomía pedagógica de los centros, si bien su desarrollo permaneció aún en el plano teórico. En quinto lugar, frente a la centralización administrativa, la ley del setenta admite niveles de desconcentración, aunque no de descentralización. En sexto lugar, LGE introduce de nuevo la secularización de la enseñanza, por el que se prescinde del principio de subsidiariedad por el que se consagraba la influencia efectiva de la Iglesia en el campo de la enseñanza frente a un papel meramente subsidiario del Estado. Frente a esta situación tradicional, se refuerza el papel del Estado, reconociéndose la educación como servicio público fundamental y encargando al Gobierno la dirección de la política educativa..

Estas concreciones organizativas y metodológicas tienen su expresión en los caracteres ideológicos de la LGE en el orden educativo, que se manifiestan en los siguientes principios:

1. En primer lugar, la afirmación del derecho a la educación. Este derecho es entendido en la ley como una tendencia "democratizadora" de la educación, que se ejemplifica en el gran impulso concedido a la extensión del bachillerato, que deja de concebirse como una barrera, tal y como hasta entonces se había considerado en las leyes españolas, para pasar a ser un nivel más al que toda la población escolar tiene acceso. Asimismo, la ley menciona un tímido intento democratizador de las estructuras escolares, aún muy prematuro, con la mera expresión en el articulado de los círculos de alumnos o las Asociaciones de Padres, aunque no tuvo efectos prácticos.
2. Se afirma el principio de igualdad de oportunidades, que abrió el camino a una movilidad social ascendente que no habían permitido las leyes anteriores.
3. Desde el punto de vista estructural se establece la articulación del sistema educativo como un auténtico sistema, más que como un aparato educativo o como un conjunto fragmentario de actividades de carácter formativo, que es lo que hasta entonces había venido funcionando, estableciéndose niveles, grados y modalidades de enseñanza interrelacionados entre sí.

4. Finalmente, se afirma, también por vez primera en la legislación española, la educación permanente como principio básico que debe inspirar todo el sistema educativo.

A través de toda esta exposición de medidas, posibilidades y oportunidades, la educación se convierte en agente, condición y efecto del cambio social. Y de hecho la creciente demanda educativa buscaba hallar en los títulos las prometeicas promesas que algunos intelectuales de la época les indujeron a asumir. Al vincular tan estrechamente la educación con el desarrollo económico, se originaba otra consecuencia de primer orden: las expectativas de logro escolar implicaban, en la mentalidad social, la consecución de niveles de empleo mejores. Alcanzar una determinada posición social sería, de este modo, resultado incuestionable de un previo buen rendimiento escolar el cual se obtenía en virtud del mérito individual. Emergía así uno de los elementos ideológicos más sustantivos de la reforma, que a su vez fue el de mayor repercusión en la opinión pública. Se trataba de la igualdad de oportunidades y de cuanto ella suponía de reorganización social a partir de principios individualistas. Sin necesidad de cambiar el orden político, el orden económico ni la estructura de clases, la educación reformada contendría en sí todas las posibilidades para configurar una nueva sociedad. En consecuencia, el producto que saliese de la reforma -una sociedad más justa- no podía imputársele al régimen, sino a la capacidad individual. No sería necesario el recurso a la coacción para mantener el orden, puesto que a partir de entonces dispondría de un equilibrio regulador instalado en la conciencia individual (Ortega Gutiérrez, 1992).

Fernández de Castro (1973) realiza un temprano análisis de la Ley General de Educación situando su valor ideológico como una consecuencia directamente relacionada con el momento histórico de desarrollo de la estructura capitalista del Estado, y dentro de la etapa en que se encuentra España como país sujeto a las transformaciones propias del capitalismo "liberal" en "capitalismo monopolista de estado" o "neocapitalismo". Tanto la estructura como el lenguaje de su análisis son deudores del pensamiento de Althusser, quien defendía una -entonces en auge- visión renovada del marxismo tradicional, planteando una aproximación amplificada a la noción de ideología que explicase la función estructural que cumplía el "sistema de representaciones" en que consistía la ideología de acuerdo con la ortodoxia marxista. Fernández de Castro sigue de hecho el esquema descrito por Althusser según el cual toda formación social puede dividirse para su análisis en tres niveles: económico, político e ideológico. Mientras en el nivel económico los individuos son parte de una

estructura que les introduce en el seno de *relaciones de producción*, en el nivel político participan de una estructura que los pone en *relaciones de clase*, y en el nivel ideológico entablan una *relación simbólica* al participar de un conjunto de representaciones sobre el mundo, la naturaleza y el orden social³.

Aplicando tal programa de análisis, Fernández de Castro concluye que la LGE representa una manifestación de las exigencias económicas que interactúan y determinan los anteriormente expuestos factores ideológicos. Analiza en tres planos los aspectos de cambio que encuentra más relacionados con el sistema educativo. Los cambios en el nivel económico –con el dominio absoluto del modo de producción capitalista-, los del nivel político –con la intervención del Estado en lo económico, jurídico y político- y los del nivel ideológico -donde “la igualdad a secas ante la Ley se matiza con la ‘igualdad de oportunidades’ y la libertad formal con la necesidad de la eficacia social.”. Para todo ello, la transformación educativa se planteó como una necesidad inmediata de la burguesía local. Veámoslos de forma sucinta:

En el sistema económico, cuando llega el momento en que el modo de producción capitalista es absolutamente dominante por encima de los restos testimoniales de relaciones feudales, es decir, cuando está superada la fase de transición propiamente dicha, se produce una doble dinámica evolutiva: de una parte la concentración y centralización de la propiedad de los medios de producción -esto es, la expropiación de capitalistas por parte de otros capitalistas- y de otro lado la división social y técnica del trabajo de producción, lo que produce como consecuencia la aparición de los nuevos trabajos capitalistas en sustitución de los antiguos oficios artesanos.

En el nivel político, el Estado va tendiendo a perder su relativa y aparente neutralidad para pasar a desempeñar funciones de intervención importantes en el nivel económico (producción, planificación, política fiscal, etc.), al propio tiempo que en la regulación jurídica adopta un extendido formato colectivo, admitiéndose así formas colectivas de contratación - convenios-, de presencia y participación ciudadana -sindicatos, partidos, asociaciones-, así como formas socializadas de la propiedad de carácter privado -sociedades anónimas-.

En el nivel ideológico, de de un lado la simple igualdad ante la Ley se matiza con la idea de igualdad de oportunidades, y de otro lado la libertad formal se matiza con la necesidad de la eficacia social.

³ Althusser, L. (1970). *La filosofía como arma de la revolución*. Córdoba: Pasado y Presente. (p.49).

La LGE, dentro de este marco general de desarrollo temporal, puede ser considerada como una de las formas de intervención del Estado en el nivel económico, del mismo tipo que los Planes de Desarrollo o como una de sus actividades directas de producción. Ello es una consecuencia y una manifestación de cómo la articulación nueva y modificada de estos tres niveles expuestos acarrea una modificación sustancial, la función de la enseñanza en esta etapa avanzada del capitalismo que presenta las siguientes facetas.

En primer lugar, los antiguos oficios artesanos precapitalistas, cuya específica formación profesional se llevaba a cabo en el interior de la unidad productiva familiar, se ven sustituidos por una nueva serie de empleos que llevan anejos múltiples especializaciones, responsabilidades, jerarquías y controles para todos los cuales se necesita una nueva formación profesional diversificada y especializada a un tiempo, en consonancia con la complejidad misma del sistema de producción.

En segundo lugar, el Estado ahora lo es con una función intervencionista en el desarrollo, abandonando su antigua neutralidad en lo económico, lo que le lleva a intervenir asimismo en la planificación, organización y desarrollo de la formación profesional, para prevenir la falta de profesionales capacitados, en una nueva articulación de lo político en lo económico.

En tercer lugar, esta nueva complejidad social que acarrea la división técnica y social del trabajo supone la división del sistema en una serie de estratos desiguales y jerarquizados con diferentes posiciones sociales en función de lugar ocupado en cada estrato de división de la economía productiva. La mera igualdad ante la ley es insuficiente para explicar tal apertura desigual en el arco de posiciones sociales, de tal modo que se hace necesario, en la instancia ideológica, apelar a un principio de "igualdad de oportunidades" en lo económico: todos los hombres pueden llegar al puesto más alto, pues para ello el Estado les ofrece la misma oportunidad a través del sistema educativo y de formación profesional. De este modo, tal principio cumple también una función ideológica de justificación, de encubrimiento de la esencia misma de las relaciones de producción y del grado de explotación que comportan dentro del sistema capitalista, así como de aislar la lucha económica de la lucha política.

La Ley Villar Palasí, en su ambición de servir de cauce formal al principio de igualdad de oportunidades, realiza la política de aquella fracción hegemónica de la burguesía constituida en élite decisoria -mediante una la estratificación social decidida por valores como el prestigio, el nivel de consumo y el nivel de instrucción- de construir ideológicamente a la

sociedad civil como un sistema o estructura de relaciones sociales en el que las clases aparecen determinadas por ese mismo nivel ideológico, y experimentadas como relaciones de clase: clase alta (tecnocracia-burgueses propietarios, profesionales liberales, latifundistas, etc.), clases medias (mandos medios, artesanos, campesinos medios), clases bajas (obreros manuales, braceros del campo, obreros independientes, campesinos pobres), lo que permite que los antagonismos entre las mismas se resuelvan por la competencia individual durante el período de enseñanza, en lugar de por una lucha de clases organizada al nivel político y económico que tenga por objetivo la destrucción de la propiedad privada de los medios de producción.

Fernández de Castro (1973) resumen su análisis mediante el siguiente esquema:

En el campo de la estructura de la *formación social* española⁴:

1. Adecuación de la formación profesional a las necesidades que impone la nueva complejidad del nivel económico como consecuencia de la división técnica y social del trabajo.
2. Forma oculta de redistribución de la plusvalía social que favorece la concentración de la propiedad en los sectores punta del desarrollo económico.
3. Proporcionar una base democrática burguesa nueva a la formación de la estructura del nivel ideológico denominado "sociedad civil", por la implantación progresiva en la enseñanza del principio de "igualdad de oportunidades".

En el campo de la práctica, o de las clases:

1. La legitimación de las élites tecnocráticas.
2. Facilitar la dominación del nivel ideológico en la práctica pequeño-burguesa de las capas intermedias de los soportes asalariados de las relaciones de producción capitalista.
3. Facilitar el aislamiento de la clase obrera en cuanto que la práctica que la conforma se reduce a las capas inferiores de los agentes asalariados, perpetuando en forma de ideología tradicional un concepto de clase procedente de la etapa del capitalismo liberal.

⁴ Expresión característica del lenguaje marxista pasado por el tamiz althusseriano que emplea Fernández de Castro a lo largo de todo su texto.

1.3. Las razones de su vigencia (1976-1982)

El Reglamento General de Instrucción Pública de 1821 puede considerarse como la primera ley general de educación que ha tenido España (Puelles, 2010), vinculada directamente con la construcción del Estado liberal y con la dotación de cuadros para la nueva Administración; aspiraciones que el moderantismo asumió gracias a su concepción de la educación como un instrumento imprescindible para un Estado regido por el poder ejecutivo. Más tarde, la Ley Moyano de 1857 constituyó la cristalización a la que llegó la formación del sistema educativo en nuestro país, estableciendo una estructura básica que alcanzaría una inusual e inesperada longevidad. Esa estructura, fundamentalmente organizativa, incluía la adscripción de las tareas educativas a un organismo gubernamental -el Ministerio de Fomento-, unos órganos periféricos formados por las comisiones provinciales y locales de instrucción primaria y por los distritos universitarios, la creación del cuerpo de inspección, de la red de institutos de educación secundaria, de las escuelas normales para la formación de maestros y la asignación de fondos públicos para su financiación. En definitiva, la separación de una serie de recursos públicos destinados a la generación de un sistema institucional organizado que elevara la educación en España al apartado de atención estatal, sustrayéndola de las tradicionales iniciativas locales, particulares y sectoriales que hasta entonces la habían sustentado y detentado. La educación, en tanto factor de construcción del Estado liberal, entraba a formar parte del organigrama de la acción pública.

Y así había de quedar, con tal estructura y organización apenas puntualmente corregidas desde 1857 hasta la ley Villar Palasí. De la Ley Moyano proceden los mimbres con los que se construyó la Ley General de Educación del 70, o por mejor decir, de sus remiendos que habían ido quedando deshilachados y añejos. La importancia de la LGE, como se ha indicado, estriba en primer lugar -y cabría decir, antes incluso que por su adscripción a los modelos tecnocráticos de las naciones industrializadas de nuestro entorno- en haber dado entrada al siglo XX en el ámbito educativo español. Hasta entonces, los 113 años de vigencia de la Ley Moyano significaban la mera existencia de un entramado organizativo por el cual ningún otro elemento constituyente de la acción pedagógica -recursos didácticos, metodologías, formas de evaluación, organización de aula, diversificación de materiales docentes- había entrado a formar parte desde la iniciativa institucional. A la obsolescencia del sistema había que sumar la ausencia de renovación didáctica, pedagógica o metodológica. Elementos puntuales como los ejemplificados por la acción del Institución Libre de

Enseñanza o los diversos proyectos educativos propuestos durante la Segunda República no entraban, en puridad, a formar parte de este entramado institucional que permite dar cohesión al ejercicio educativo de todo un país. Constituían, en esencia, iniciativas *privadas*. En consecuencia, la mera existencia, la mera puesta en funcionamiento de la Ley General de Educación ya suponía un factor de "modernización" necesaria y un índice que permite atisbar cómo cierto pensamiento político incluso dentro del régimen era capaz de hacerse eco de una exigencia tal como la renovación de este ámbito de acción gubernamental con inmediatas consecuencias sociales.

No obstante, es irremediable pensar en la LGE como un instrumento jurídico del franquismo y formulado al servicio de una dictadura. Tal consideración tiene como efecto inmediato enturbiar sus eventuales aspectos positivos. ¿Los tuvo? La vigencia de la LGE habría de vincularse con esa recién mencionada irrupción del siglo XX en España en materia educativa. Porque tal irrupción no vino a suponer la adición de un nuevo remiendo al maltratado tamiz de la Moyano, sino que la renovación efectuada traía consigo algo más que un mero *aggiornamento* del patrón organizativo decimonónico. Introducía cambios en el orden de la cultura escolar, en la consideración de las metodologías, en las vinculaciones entre educación y empleo, en la nueva consideración de las etapas y niveles. Todo lo cual -en una inesperada superación por encima del hálito ideológico de la dictadura- hace que la LGE presente un patrón que ya es *reconocible* de cara al desarrollo posterior de la educación en nuestro país, con la inclusión de elementos e instituciones que van a permanecer para el futuro -desbrozados en su caso de su correspondiente carga ideológica-, y que van a formar parte del creciente bagaje con que la acción educativa inicia su andadura contemporánea, siendo asumidos -con las correcciones indicadas, cabe insistir- por los grupos políticos que tras la desaparición del franquismo van a organizar y determinar el sentido de la educación española. Se pueden rastrear en los autores tales elementos permanentes constituyentes de su vigencia, y quedar expuestos en una relación como la que sigue:

- La LGE supuso el final de un período de decadencia pedagógica y el comienzo de una era en la que se daba respuesta a las demandas políticas y económicas más apremiantes (Fernández de Castro, 1973). La adecuación de la educación y los recursos puestos a su disposición tendrán desde entonces una vinculación directa con las exigencias del mercado de ocupación laboral y de las expectativas económicas. La educación dejaba de ser en adelante una actividad

cerrada en sí misma, para entrar a formar parte de los factores productivos y de las previsiones de los agentes económicos y políticos.

- La nueva configuración de la enseñanza secundaria. En el sistema previo heredado de la Ley Moyano de 1857, el sistema educativo se encontraba estructurado en dos niveles: de un lado la enseñanza primaria destinada a las masas, y de otro las enseñanzas secundaria y universitaria orientadas exclusivamente para beneficio de las élites. Con la LGE, la enseñanza secundaria deja de ser entendida como una etapa propedéutica de cara a los estudios superiores, para conferírsele un ámbito de interés propio (Fernández de Castro, 1973). La propia Ley lo destaca al indicar que "entre los objetivos que se propone la presente Ley son de especial relieve los siguientes: [...] completar la educación general con una preparación profesional que capacite para la incorporación fecunda del individuo a la vida del trabajo". Además, en el antiguo sistema dual, el sistema educativo era un reflejo de la dispar estratificación social existente, así como un conjunto de barreras tendentes a dificultar la permeabilidad entre clases sociales y consecuentemente entre posiciones económicas (Puelles Benítez, 2006): la acumulación de exámenes de ingreso al bachillerato elemental, más la reválida al fin de éste, más la reválida al fin del bachillerato superior y por último la exigencia de superación de una prueba específica para el acceso a la universidad dejaba los estudios superiores a disposición no tal vez de los más aptos cuanto de los más resistentes; y desde luego para aquellos que disponían de mejores recursos en cuanto a tiempo y apoyo familiar y social para proseguir con éxito tal curso de obstáculos. La LGE introduce un proceso de selección por evaluación continua, que aunque malinterpretado y malimplementado, vino para quedarse.
- La LGE trajo consigo un cambio significativo por lo que se refiere a la cultura escolar (González-Geraldo, 2017). La perspectiva tecnológica desde la que fue diseñada supuso un cambio en el orden de prioridades: el sistema no sólo había de adaptarse *a posteriori* de los cambios sociales y del entorno, sino que debería de ser reconsiderada junto a ellos, incluso previéndolos y adecuando sus respuestas a un escenario cultural previsible. Esto convertía la educación en una actividad que habría de trabajar con futuribles, lo que sin duda constituye una de las más sorprendentes perspectivas contemporáneas que arroja la

presente Ley. El profesor Puelles (2009), abundando en esta idea, llega incluso a afirmar que "abrió el camino hacia la democracia, educativamente hablando", afirmación que tal vez supone extender en demasía el sentido de este cambio que ahora se expone, ya que la preocupación acerca de la participación de los agentes educativos en la gestión de los centros tiene una fecha de aparición posterior y habrá que esperar al menos a la LODE a que se materialice, legislativamente hablando.

- Mucho más acertada es la afirmación de la incorporación temprana de la comprensividad como otra de las innovaciones que han permanecido (Puelles Benítez, 2006). La enseñanza común de los 6 a los 14 años con los caracteres de obligatoriedad y gratuidad es abordada en la LGE con anterioridad incluso a otros países de nuestro entorno. La visión de esta comprensividad nos resulta muy moderna y nos permite -salvando las distancias ideológicas ya apuntadas- relacionar este aspecto concreto de la Ley del 70 como un lejano antecedente de las perspectivas inclusivas que tienen en la idea de "educación para todos" su base. En efecto, la LGE habla no sólo de "una formación integral fundamentalmente igual para todos" (art. 15), sino que en la última etapa de la Educación General Básica "habrá una moderada diversificación de las enseñanzas por áreas de conocimiento", prestando así atención a los problemas derivados de la diversidad de intereses y capacidades del alumnado.
- La LGE, fruto de esa voluntad de integración en el ámbito del escenario educativo internacional y las exigencias que el desarrollo capitalista exigía, basa sus planteamientos en una de las corrientes pedagógicas entonces en boga con el ánimo de no quedar "descolgada" dentro de lo posible del pensamiento educativo fuera de nuestras fronteras. En efecto, las tres corrientes principales a finales de sesenta y la década de los setenta fueron los discursos tecnocráticos encabezados por Coombs -con los que se alinea fundamentalmente la Villar Palasí-, los acercamientos marxistas de Bourdieu y Passeron, y las propuestas desescolarizadoras que tienen a Ivan Illich como máximo exponente. A partir de la LGE, esta propensión a encuadrarse dentro de un planteamiento internacional vigente será usual en nuestro recorrido legislativo educativo, como muestran el construccionismo psicopedagógico

tras la LOGSE o la asunción del discurso de las competencias a partir de la LOE.

- La presente Ley considera la acción docente básicamente en términos de orden y de disciplina. Orden entendido como secuencia de contenidos y de acciones didácticas, y disciplina como coherencia estructural entre los diversos contenidos. La programación es así un fruto de la racionalidad técnico-instrumental que entiende el proceso educativo como la consecución de una serie de objetivos previamente explicitados mediante una serie de pasos igualmente explicitados al detalle, cuya consecución se encuentra garantizada si la sucesión expuesta es seguida con pulcritud. La educación es así tanto un plan como una puesta en práctica (González-Geraldo, 2017). No estamos aún ante la noción de "currículum" expresada textualmente -la LOGSE será la que lo incorpore- pero sí ante una de sus corrientes clásicas, la de cuño taylorista. Con la adopción del diseño curricular -aún no *de facto* ni *in nomine*, aunque sí *de iure*- la educación en España -y dentro de ella la acción de aula en particular y la generación de documentación docente en los centros en particular- abandona definitivamente la mecánica tradicional de improvisación y ensayo-error.
- Frente a la concepción de la Ley de Formación Profesional Industrial de 1955 centrada en el aprendizaje de un oficio, la Ley General de Educación presenta una nueva y remozada visión de la formación profesional a través de una doble vertiente laboral y educativa (Puelles Benítez, 2006). Sustituye la tradicional concepción de *oficio* por la de *profesión* integrada dentro de una amplia familia de profesiones, e integra la formación profesional en el sistema educativo entendida como la culminación laboral a una determinada etapa educativa. Late el deseo de dignificar este tipo de formación apartándolo de su ancestral consideración de vínculos gremiales, pero a pesar de todo se queda sólo como el inicio de una larga serie de intentos para homologar la formación académica y la profesional, que aún no han encontrado ni su cese ni una expresión adecuada. Es una de las tareas pendientes que, no obstante, encuentra aquí su punto de partida.
- Otro logro importante fue que contribuyó a poner la educación en el orden de prioridades de los gobiernos, aspecto desconocido hasta el momento entre

nosotros, y que la larga marcha por el desierto del tiempo de la Ley Moyano puede atestiguar.

- Martín Fraile (2017) alude a un carácter de vigencia que ha sido mencionado lateralmente en las anteriores consideraciones, y es el hecho de que la LGE significó un antes y un después en la política educativa y en las prácticas educativas de este país. Nos referimos así a la renovación de las prácticas docentes y a la no vuelta atrás en el desarrollo profesional. Tal como ya se ha indicado, la LGE implicó reformas no únicamente organizativas, sino también y especialmente metodológicas y relacionadas con la cultura escolar. Permitió volver a poner el énfasis en la tarea cotidiana de los docentes en tanto que agentes sociales que desempeñan un servicio público, y lo efectúan a través de acciones organizadas y estructuradas mediante planteamientos técnicos. Para los docentes significaba salir de la apatía, el conformismo y la repetición sin sentido que caracterizó la práctica docente a lo largo del primer franquismo, y volver a situar a los profesionales de la educación en un puesto de responsabilidad respecto de su propio desempeño.
- Este optimismo expresado en el rasgo anterior ha de ser matizado por cuanto se refiere a aquellos docentes implicados en los Movimientos de Renovación Pedagógica, que rechazaban la escuela franquista y lo que éste significaba tanto ideológica como metodológicamente. Los aires renovadores de la LGE les aparecían como una acumulación de términos técnicos al servicio del mantenimiento del orden y el control y evaluación del alumnado. En definitiva, como agentes de la política educativa cuya panoplia de herramientas, no obstante, fueron incorporadas de manera persistente al utillaje en uso a partir de entonces: fichas de trabajo individual, educación personalizada, evaluación continua, programaciones didácticas, objetivos generales, específicos, áreas de enseñanza, gabinetes psicopedagógicos, tutorías, técnicas de estudio y un sinnúmero de conceptos que sometieron al maestro a un intenso programa de de cursos de reciclaje (Martín Fraile, 2017).
- En el mismo sentido, Escolano Benito (1989) alude a la terminología pedagógica de carácter modernizador introducida por la LGE: evaluación continua del rendimiento escolar, orientaciones pedagógicas, educación personalizada, Bachillerato internacional, curso de orientación universitaria,

formación y perfeccionamiento del profesorado, programación educativa, acceso a la universidad para mayores de 25 años sin estudios, universidad a distancia, equipos docentes, seminarios didácticos, educación de adultos, fomento de la creatividad, áreas de enseñanza, enseñanzas de recuperación, materias optativas, servicios de orientación, departamento universitario, planificación de la educación, instituto universitario, tutoría, trabajo en equipo, técnicas de trabajo intelectual... Tal enumeración de términos, unidos a los expuestos en el rasgo anterior, fueron incorporados por primera vez en nuestro país a los textos normativos, al discurso pedagógico, a los razonamientos políticos, al lenguaje de los medios e incluso a las conversaciones de los padres y madres del alumnado. Quizá esta acusada pervivencia sea uno de los más claros motivos por los cuales, a pesar de la distancia temporal y de las diferencias ideológicas, seamos capaces de encontrar *reconocible* a la Ley General de Educación frente a sus antecesoras, tal como se avanzó al inicio del presente epígrafe.

2. La LOECE (1980)

2.1. El marco político de la Transición (1976-1982)

2.1.1. Significado y proceso

Juan Carlos de Borbón es finalmente proclamado Rey de España el 22 de noviembre de 1975 con el nombre de Juan Carlos I, dando inicio un régimen monárquico que abría tanto interrogantes como expectativas, unas y otras centradas en la efectiva voluntad democrática del nuevo monarca y en el procedimiento legislativamente continuista que había facilitado su acceso al poder (Preston, 2001). El primer gobierno es nombrado al mes siguiente, se encuentra presidido por Carlos Arias Navarro y en él figuran ya individuos como José María de Areilza, Manuel Fraga Iribarne, Joaquín Garrigues, Adolfo Suárez, Rodolfo Martín Villa o Alfonso Osorio. El Gobierno Arias se ve incapacitado para enfrentarse a un incesante aluvión de manifestaciones y huelgas, a la lentitud con que se abordó el fenómeno de la amnistía de los presos políticos, y a la constante confrontación de exigencias al nuevo gobierno procedentes tanto de la derecha residual franquista como de las amenazas rupturistas de la oposición. Este nivel de protestas se veía agravado al no encontrarse aún regulados los

derechos sociales de reunión y manifestación, lo que hacía que las reivindicaciones ciudadanas y los llamamientos a la acción directa de la oposición política cayeran en el espacio de la ilegalidad y la confrontación incesantes con las fuerzas de orden público, que encontraron su cénit en marzo de 1976 con la muerte de cuatro trabajadores en Vitoria y los violentos sucesos de Montejurra entre la ultraderecha y los carlistas (Cubero, 1995; Baby, 2018).

Para hacer frente a la avalancha de acontecimientos que amenazaban con volverse incontrolados (Carr y Fusi, 1979), el Rey fuerza en julio de 1976 la dimisión de Carlos Arias y nombra en su lugar a Adolfo Suárez. Éste se apresta inmediatamente al desmontaje de las estructuras políticas del franquismo y a abrir un proceso de paulatina democratización mediante un programa ejecutivo que por sus dimensiones y riesgo parece presentarse como una tarea inabarcable y sujeta a tensiones orginadas desde todos los sectores del espectro político e institucional: ganar credibilidad ante las fuerzas políticas, mantener la esperanza de los sectores reformistas, realizar la integración de la oposición en su proyecto democratizador, profundizar en el marco jurídico de la garantía de las libertades públicas, reformar la legislación y abrir el proceso constituyente respetando la legalidad existente, la legalidad franquista (Huneeus, 1985).

Suárez explica tal proyecto dentro de la necesidad de "conectar con la moderna sociedad española, formada sin los prejuicios y dogmatismos que habían llevado a las generaciones anteriores a un sangriento conflicto civil, y lograr que, como pueblo, expresase su voluntad política en absoluta libertad". Su apelación al necesario protagonismo del voto popular apenas oculta la dificultad de la operación quirúrgica a que ha de someterse el aparato y la estructura institucional del Estado y sus grupos de presión e influencia, operación muy por encima de la fácilmente comprensible apertura de las urnas y que se encuentra constantemente vigilada no sólo por los nostálgicos del régimen recién sepultado sino por los militares, que aunque obedientes al Rey de acuerdo con la estructura de mando, se encontraban no obstante atentos al curso de los acontecimientos y al momento en que éstos desbordasen el margen soportable del orden público (Rodríguez Jiménez, 1994), todo lo cual situaba el proyecto de transición sobre un terreno inestable y sometido a la posibilidad de imprevistos resultados (Juliá, 2006).

El marco jurídico fundamental de la transición política se lleva a cabo a lo largo de tres años, de 1976 a 1978, y sus hitos básicos pueden resumirse del siguiente modo:

En el año 1976 se aborda la reforma Política. En noviembre la Ley de Reforma es aprobada por unas Cortes aún compuestas por procuradores franquistas. La Reforma es ratificada por los españoles en referéndum el 15 de diciembre.

En 1977 desaparece la Secretaría General del Movimiento. El Sábado Santo del mismo año se legaliza prácticamente por sorpresa al Partido Comunista de España. En abril se produce la cesión oficial de los derechos dinásticos por parte de Juan de Borbón al Rey Juan Carlos, se organiza la Unión de Centro Democrático, y finalmente el 15 de julio se celebran elecciones generales de las que sale vencedor Adolfo Suárez, que encabeza las listas de UCD, con un 35 por ciento de los votos (Huneus, 1985). La incertidumbre sobre cuál iba a ser el reparto ideológico de la futura conformación de la democracia española se despeja si bien trufada con algunas sorpresas: el segundo partido más votado, con un 30 por ciento es el Partido Socialista Obrero Español inmerso en un proceso de renovación, la durante tantos años temida y vilipendiada *horda comunista* obtiene apenas un 9 por ciento, y los restos del franquismo sólo consiguen una posición residual mínima que ejemplifica de modo nítido la voluntad de cambio de la ciudadanía.

1978 es el año de la Constitución. La idea era la realización de un texto breve, enunciativo y mínimamente conflictivo. Preparado desde fines del 77, la cuestión monárquica es de las primeras en quedar resuelta, pues afectaba de manera directa a la legitimidad de la autoridad de todo el proceso. El 31 de octubre de 1978 el texto es finalmente aprobado por el Congreso con una mayoría de 325 votos favorables sobre 345 diputados. Poco más de un mes más tarde, el 6 de diciembre de 1978, con un 87% de aceptación y 7,8% de votos negativos la Constitución es finalmente ratificada por referéndum, convirtiendo así a la monarquía nacida de unas leyes dictatoriales en una monarquía parlamentaria, establecidos los límites del poder propio de un Estado de Derecho y contemplada la autonomía de las regiones sin merma de la unidad de la nación española (Huneus, 1985).

2.1.2. Las visiones o relatos sobre la Transición

La Transición a la democracia es un proceso histórico que ha recibido diversas interpretaciones. Desde un punto de vista histórico se encuentra penetrado de un inevitable componente de transformación jurídica. En este sentido, podría definirse como el proceso de sustitución gradual de una legalidad y de un sistema político-institucional heredados de la dictadura franquista en favor de otro nuevo definido por su carácter democrático, basado en la

doctrina de la soberanía popular, la división de poderes del Estado y el reconocimiento de los derechos y libertades de los ciudadanos (Moradiellos, 2001b). Por supuesto, dependiendo de los aspectos a analizar, pueden priorizarse determinadas visiones que llevarán consigo unas perspectivas diversificadas susceptibles de conceder distintos orígenes, distintos desarrollos y distintas consecuencias al relato de los hechos; esto bajo la premisa de que los hechos constituyan algún tipo de realidad normativa, lo que puede discutirse en aspectos tan fundamentalmente relacionales como los que se describen a lo largo de los años de la Transición. Puede ponerse un énfasis particular en los cambios económicos y sociales como componentes deterministas, presentando la democratización como una evolución del franquismo. Desde otros presupuestos, se puede presentar el proceso como la obra de una serie de personajes integrantes de las élites políticas bajo cuya dirección y diseño se llevase a cabo la obra del cambio de régimen. O, finalmente, se puede primar la acción de la sociedad civil, de los movimientos sociales, de los sindicatos, de las organizaciones estudiantiles o las asociaciones con objeto de enfatizar la voluntad decisoria de cambio que emana del propio pueblo y sus modos de organizarse (Álvarez Junco, 1994). Bien sea desde la perspectiva del análisis de los protagonistas como desde el de las finalidades pretendidas o desde la genealogía de los procesos llevados a cabo, la visión de la Transición se nos presenta como un proceso múltiple y dinámico, alejado de explicaciones unívocas y sentidos únicos (Balfour y Martín García, 2013).

Pero, independientemente, de esa diversidad teórica, existen al menos dos interpretaciones de la historia de la Transición que se presentan con la voluntad de interpretación normativa. Ambos, sin embargo, resultan discutibles. El primero de ellos aludiría al relato mítico que, como señala Soto Carmona (2005), está basado en las ideas de consenso, planificación y elitismo. Se trataría de un proceso perfectamente organizado y modélico. Es el modelo de explicación que podríamos considerar como *oficial* y el primero en diseminarse entre la opinión pública. Asume la idea de que la Transición fue un proceso organizado con el seguimiento de unos pasos concretos, decididos y asumidos con certeza por unos protagonistas determinados. Es el relato más extendido por los medios de comunicación, es el modelo ideal mítico con sujetos definidos y basa su autoridad en la voluntad inequívoca de establecer un régimen democrático por parte del rey Juan Carlos como primer protagonista, quien se serviría del concurso de otros dos actores fundamentales para el cumplimiento de ese "libreto" en el que cada acción se encontraba precavida y dispuesta: Adolfo Suárez y Torcuato Fernández-Miranda. La democracia española, en consecuencia, sería una democracia otorgada,

fruto de la voluntad y de la habilidad de las élites gobernantes (Molinero e Ysàs, 2018) a las que habría que sumar las ideas de responsabilidad y madurez del pueblo español, que habría asistido a la ejecución del plan de reformas sin interferir en su desarrollo, y cuya pasividad al respecto constituiría precisamente una muestra de la aceptación y el reconocimiento de la legitimidad y la aprobación del ejercicio reformador al que asistían como emocionados -y posteriormente agradecidos- espectadores (Maravall, 1984). Este relato presenta las inmediatas fisuras de ignorar las movilizaciones ciudadanas, las actitudes críticas, el pluralismo participativo a lo largo del proceso, la intrínseca complejidad del mismo, así como la principal fisura que puede oponérsele: la modificación de intenciones de quien había sido formado y preparado para encabezar la "Monarquía del 18 de julio" y que juró fidelidad a los Principios del Movimiento Nacional y a las Leyes Fundamentales (Molinero e Ysàs, 2018) y, concomitantemente, obviar el cambio de legitimidades que la acción política del plan de transición suponía, explicación sistemáticamente preterida por este primer relato de corte mítico.

Frente a tal modelo, se sitúa una segunda visión que contempla la noción de un modelo no planificado, sino sujeto a un proceso continuo de "improvisación" en función de las circunstancias, y con múltiples influencias y sujetos en liza. De hecho, la conjunción de las opciones continuista, pseudo-reformista, reformista, rupturista y revolucionaria (Soto Carmona, 2005), su interacción entre sí, superponiéndose en distintas coyunturas, llevó a que el mecanismo de toma de decisiones se complicase extraordinariamente y que los efectos de cada una de las medidas tomadas por los primeros gobiernos de la democracia tuvieran repercusiones totalmente distintas según cómo se alineasen las relaciones de poder entre los proyectos políticos (Soto Carmona, 2005).

De esta forma es susceptible de introducirse la sociedad civil como protagonista del cambio democrático. Hasta las elecciones de junio de 1977, por medio de la movilización y el voto, la ciudadanía organizada mantuvo un espacio propio y una capacidad de acción que entraba en un espacio tanto de diálogo como de conflicto con los grupos políticos y con las instituciones estatales. Un fenómeno de esta naturaleza ya se encontraba presente durante el tardofranquismo, aproximando la legitimidad democrática a la acción de los grupos ciudadanos y los distintos movimientos sociales de modo que su influjo alcanzase a todo el proceso, más allá de los sujetos puntuales encargados de la adopción de medidas concretas. Esta visión se ha impuesto en los análisis sobre la transición por delante del relato oficial basado en escasas personalidades, a enfatizar la importancia del debate sobre el papel

desempeñado por los movimientos sociales en el proceso democratizador (Laraña, 2013) y la capacidad del pueblo español de hacerse protagonista de su propio destino. Así, no se pueden entender muchas de las decisiones políticas adoptadas en estos años prescindiendo del concurso de las organizaciones sindicales, las asociaciones de vecinos, las protestas universitarias o las peticiones de autonomía de Cataluña y el País Vasco, esto es, el completo conglomerado de las demandas sociales expresadas en las calles, en los debates ciudadanos y en los medios de comunicación y particularmente en las principales áreas industriales y urbanas. A todo lo cual cabe añadir la debilidad intrínseca del sistema de partidos en los años de la transición, aún en proceso de formación o de reorganización, con una implantación social en ciernes y con numerosas disensiones internas y una amplia fragmentación y dispersión en la representatividad del espectro político.

Por otro lado, y en una línea diametralmente opuesta, otra visión o relato de la Transición pretende presentar el conjunto del proceso como una peripecia negativa, acusándolo de propiciar una democracia limitada heredera directa del franquismo. Esta perspectiva constituye un modelo continuista crítico con el proceso; comparte parte de las ideas centrales del relato "oficial", aunque con una disposición diferente de las finalidades propuestas y llegando a unas conclusiones distintas.. Desde este punto de vista, el *Régimen del 78* sería un franquismo disfrazado que habría cambiado aparentemente todo con la finalidad de que nada en realidad cambiase. Se habría cumplido así la aseveración franquista de que todo estaba "atado y bien atado", con el despliegue de un proyecto en el que el papel fundamental sería efectivamente del rey y de los franquistas reformistas, con la oposición desempeñando el rol de simple comparsa en una actuación plagada de renunciadas e incluso traiciones (Molinero e Ysàs, 2018), al considerar los líderes antifranquistas habrían permitido que la democracia constitucional respondiera a las necesidades y proyectos de los herederos del franquismo. Sin embargo, la transición tuvo que superar muchas incertidumbres y problemas entre los que la subsistencia del franquismo no era uno de los menores. Y sin necesidad de la existencia de ningún pacto entre la oposición y los sucesores del régimen: el franquismo aún formaba parte de la estructura y funcionamiento de muchos órganos del Estado, y a pesar de los cambios de la década precedente, impregnaba grandes áreas de la sociedad española, de sus hábitos, costumbres y formas de ver tras cuarenta años de existencia. Esa persistencia cultural habría de constituir una dificultad aún más difícil de vencer, en tanto no era susceptible de modificación vía *Boletín Oficial*, y sólo un estado prolongado de convivencia y ejercicio democrático podía conseguirlo. Junto a este riesgo crónico existía el

no menor riesgo inmediato de la posibilidad de involución que en aquellos momentos se dejaba sentir con nitidez como una amenaza constante de los sectores más intransigentes del franquismo y la connivencia de los cuerpos militares más susceptibles, ideologizados o impacientes (Cardona, 2014).

2.2. La cuestión educativa y las tensiones de UCD

2.2.1. La herencia dicotómica del art. 27 de la Constitución

Ya en los primeros meses del postfranquismo se pudo observar la existencia de dos grandes bloques muy definidos: uno, conservador, partidario de reformas políticas de diversa entidad pero dentro de la legalidad vigente, integrado por Alianza Popular y Unión de Centro Democrático; otro representado por la oposición histórica al franquismo, partidario de la ruptura política y de la implantación *ex novo* de un régimen democrático, representado por el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Comunista de España (Buse, 1984).

¿Cuál era en 1977 el programa sobre educación de las principales fuerzas políticas?

En primer lugar, la propuesta de la derecha más dura, representada por el partido que fundó Manuel Fraga, partido que trató de reagrupar en su seno al llamado *franquismo sociológico*. Esta formación apareció tras el verano de 1976, y se constituyó como una coalición de asociaciones políticas nacidas en el tardofranquismo, a cuyo frente se pusieron figuras muy destacadas del viejo autoritarismo⁵. Durante esta etapa AP se caracterizó por su oposición a que el Partido Comunista llegase a ser legalizado, a que las futuras Cortes tuvieran el carácter de constituyentes y a que se repudiara el legado del franquismo. En educación, AP presentó un programa de defensa a ultranza de la libertad de enseñanza entendida al modo tradicional, esto es, como libertad de creación y dirección de centros, orillando la libertad de cátedra y la consideración de la educación como un derecho social. Por otra parte, AP defendió el papel del Estado como actor fundamental que decide el marco general de la educación; defendió también la consideración de la educación como un servicio

⁵ Las siete agrupaciones que conformaban AP representaban a la mayoría de culturas políticas ubicadas en el franquismo (Del Río, 2015): Unión del Pueblo Español recogía los sectores azules del Movimiento; Unión Nacional Española, de tendencia tradicionalista; Acción Democrática Española, recogía los sectores católicos; Reforma Democrática, conglomerado del reformismo falangista; Acción Regional, de tendencia tecnocrática; Democracia Social, de tendencia neofalangista evolutiva; y Unión Social Popular, que se presentaba como una plataforma aglutinante de las fuerzas del 18 de julio.

que la iniciativa privada prestaba a la sociedad y que, en consecuencia, debía ser subvencionado en igualdad de condiciones que la escuela pública.

La UCD fue al principio una coalición electoral de pequeños grupos reformistas, procedentes del propio régimen, de signo liberal y democristiano, y en menor grado socialdemócrata, que recibían apoyo externo de sus homólogos europeos. Su ideología fue una yuxtaposición de tradiciones diversas, que podría sintetizarse en la defensa de la tradición cristiana, del liberalismo y de una economía mixta (Huneeus, 1985; Alonso-Castrillo, 1996). La UCD buscó desde el principio, como su propio nombre fundacional indica, el centro político, aunque terminaría absorbiendo a la mayor parte del franquismo sociológico y convirtiéndose en el partido que representaría a la derecha moderada y moderna. En educación, UCD partía en principio de posiciones parecidas a las de AP pero con perfiles propios y más progresistas. Compartía con la derecha la visión de la libertad de enseñanza, pero su punto de interés se encontraba en el mantenimiento de la cohesión ideológica interna en los centros, rechazando lo que se denominaba el "pluralismo ideológico" y defendiendo una clara opción a que los centros privados de enseñanza desarrollasen un proyecto propio sin cortapisas. Es lo que tomaría cuerpo legislativo bajo la forma del *ideario*. En la práctica esto suponía la defensa de las escuelas privadas regidas tradicionalmente por la Iglesia, sin interferencia estatal en el terreno de los valores impartidos. Se defendía también la política de subvenciones como base de financiación mediante el cual se garantizaría la libertad de enseñanza en condiciones de igualdad competencial, aunque su adjudicación, al afectar a dinero público, se encontraría sujeta a condiciones de concesión. Finalmente, los centristas se singularizaban porque defendían el principio de igualdad de oportunidades y, por tanto, la gratuidad de la educación básica, si bien y alegando razones financieras, se mostraban partidarios de una implantación gradual de la misma, lo que en la práctica política significaba asignar al principio de igualdad un lugar subordinado en el orden de prioridades de las decisiones educativas y en la jerarquía reconocida a la dicotomía libertad/igualdad.

El PSOE se encontraba entonces aún situado de manera neta en la izquierda del espectro político, planteando un discurso verbalmente más radicalizado incluso que el del PCE, con quienes entraban en competencia en este ámbito de la ocupación representativa de la izquierda (Soto Carmona, 2005). Su trayectoria moderna se había iniciado siguiendo a Juliá (1997) con el Congreso de Suresnes que supuso la refundición del histórico partido y su ruptura humana y política con el exilio. Por su parte, Gillespie (1991) entiende la evolución del partido como una constante lucha de facciones a lo largo de un prolongado proceso de

renovación. En diciembre de 1976 celebra el PSOE su XXVII Congreso en condiciones de semiclandestinidad. En educación, el citado Congreso puso el acento en la planificación y gestión democráticas de la educación y, en consecuencia, en la participación de la comunidad escolar, llamada a ocupar un papel importante en su programa como pieza representativa de su concepción prioritaria de la igualdad dentro de la dicotomía anteriormente mencionada. Entre los criterios defendidos por el PSOE "para la ordenación de la enseñanza en la etapa de transición al socialismo" se encontraba la defensa de la escuela pública única -"lo que significa la progresiva desaparición de la enseñanza privada"-, la enseñanza gratuita, la enseñanza laica, el establecimiento de un ciclo único -desde la educación básica hasta el bachillerato y la formación profesional-, el cuerpo único de profesores y la implantación del servicio de la educación en un sentido estricto y excluyente. Resumiendo, puede decirse que el PSOE concedía primacía absoluta al principio del derecho a la educación. No obstante, en el bienio 1977-1978 habrá un giro espectacular en sus posiciones que le conducirá a posiciones más moderadas y flexibles y, con ello, a la posibilidad de practicar una política de consenso (Tusell, 1999).

El PCE, a causa de las múltiples dificultades que hubo de arrostrar durante su larga etapa clandestina durante la cual cobró la fama de representar con carácter casi hegemónico el pensamiento y la oposición de izquierda, obtuvo finalmente su legalización si bien para ello hubo de adoptar un lenguaje y una práctica política de moderación (Andrade, 2012). Las posiciones del Partido Comunista en educación consistían en el reconocimiento de un papel relevante al derecho a la educación, cuyo ejercicio se hacía efectivo mediante la prestación del servicio público de la enseñanza; el Estado tendría como obligación prioritaria la de ofrecer un puesto escolar público a toda la población escolar mediante una planificación democrática que contase con la participación conjunta de todos los sectores de la educación; la enseñanza sería gratuita y laica. Sin embargo, no abogaba por la desaparición de la enseñanza privada que, incluso, podía ser subvencionada si cumplía las condiciones precisas, entre ellas aceptar una gestión democrática del centro docente.

Como puede observarse, había dos grandes bloques ubicados en la derecha e izquierda políticas, representativos a su vez de las dos grandes culturas políticas que presentaban planteamientos completamente divergentes en aspectos básicos de la ordenación política y de su práctica. Las posiciones estaban ideológicamente muy enfrentadas, como corresponde a la gran tensión política emanada del franquismo y de las relaciones y expectativas conflictuales que cada grupo había sostenido durante aquel período.

En educación el escenario era el siguiente: divididos los bloques en derechas e izquierdas clásicas, había en las primeras una honda preocupación por todo lo que pudiera representar una estatificación de la enseñanza en detrimento de la llamada iniciativa social. Representadas por Alianza Popular (AP) y la Unión de Centro Democrático (UCD), intentaron mantener las iniciativas privadas y el prominente papel del Estado. Por otro, la facción más izquierdista, incluyendo a los Socialistas (PSOE)⁶ y Comunistas (PCE), promovieron el derecho a la educación a través de una defensa del sector público en términos laicistas y la eliminación de cualquier traba económica y social. En éstas el papel del Estado tendía a ser sobreestimado, aunque la planificación estatal se sometiera a un futuro marco democrático. Reproducían ambas las concepciones y tensiones propias de la tradicional dialéctica entre los principios de libertad de igualdad aplicados a la educación, asumidos desde posiciones contrapuestas cuyos contenidos se consideraban como absolutos e incompatibles.

Finalmente y no obstante estas rivalidades, tras las elecciones de 1977 el espíritu del consenso guió el sendero a seguir y ambas aspiraciones quedaron plasmadas en el artículo 27 de la Constitución de 1978. Tanto en el borrador filtrado a la prensa como en el texto de la Ponencia constitucional, el apartado primero de lo que luego sería el artículo 27 recogía solamente uno de los principios básicos de nuestra tradición educativa -"se reconoce el derecho a la educación"-, aunque el apartado cuarto del mismo artículo incluyera el otro principio -"se reconoce la libertad de creación de escuelas"-. El consenso consistió justamente en elevar al primer plano los dos principios, tal como se plasmó en el texto dictaminado después por la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Efectivamente, esta comisión, al formalizar su dictamen, modificó el apartado primero de la Ponencia en estos términos: "Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza". Por eso se ha podido decir, hablando de las grandes aportaciones del proceso constituyente, que "otra innovación introducida en la Constitución vigente es el hecho de que el art. 27 ha recogido conjuntamente la libertad de enseñanza y el derecho a la educación, derechos que hasta ahora parecían excluyentes", tal como se derivaba de la historia escolar española.

A esa tradición dual respondían las posiciones de la derecha y de la izquierda: cada bloque polarizaba su posición en torno a uno de los dos principios de libertad e igualdad, vividos con carácter cuasi absoluto y, por tanto, irreconciliables. Detrás de este

⁶ El denominado "laberinto" socialista en el momento de la muerte de Franco incluía al menos cinco opciones socialistas de ámbito nacional: El PSOE, la fracción escindida en 1972 conocida como PSOE histórico, el Partido Socialista Popular de Tierno Galván, la Federación de Partidos Socialistas que apoyaba el proyecto Reconstrucción Socialista de USO, y el Partido Socialista Democrático Español (Mateos, 2013).

enfrentamiento había, de una parte, una concepción que hunde sus raíces filosóficas en un entendimiento de la educación como realidad predominantemente privada, en la que el Estado no pasaba de ser un actor puramente subsidiario, y de otra, una concepción que trata a la educación como un servicio público fundamental, debiendo atender primero a la creación de este tipo de centro (público) antes que a satisfacer las necesidades de la enseñanza privada. Esta tradición histórica de carácter dicotómico se encarnaba en las posiciones contrapuestas de la UCE y del PSOE, de tal modo que más que nuevos aspectos propios del período constituyente cabría hablar de un antiguo dilema cuya resolución aún aguardaba respuesta. El consenso pareció solventar esa cuestión irresuelta, aceptando ambos principios en un plano homólogo; reconocimiento constitucional que traería como consecuencia la posibilidad de que las posteriores normas de desarrollo pudiesen emplearlos con el mismo espíritu de solvencia de acuerdo al planteamiento ideológico del grupo que en cada momento se encontrase en el ejercicio del poder, lo que, eventualmente, reproduciría la pugna y confrontación del período constituyente. Para lograr aquel consenso básico inicial que tuvo como fruto la redacción del art. 27.1 se partió de unas coincidencias que facilitaron el acuerdo: reconocimiento expreso del derecho a la educación; aceptación mutua de los fines de la educación -desarrollo de la personalidad del educando dentro del respeto a los valores democráticos-; obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica; supervisión y homologación de la educación por los poderes públicos; concesión de autonomía a las universidades.

2.2.2. Las tensiones internas en UCD

UCD nació como partido destinado a las finalidades de gobierno bajo el indiscutible liderazgo de Adolfo Suárez. El claro objetivo de acceso al poder y la dirección de quien - según el discurso *oficial* que vimos- conducía el proceso de tránsito a la democracia fueron factores que permitieron al partido conseguir la victoria en dos elecciones generales. Sin embargo, una vez perdido el gobierno y cuestionada la autoridad de su líder, UCD no pudo sobrevivir a la fragilidad constitutiva que apenas la cohesionaba. "UCD nació para cumplir y murió de haber cumplido" (Alonso-Castrillo, 1996). Calvo Sotelo, al prologar el libro de Silvia Alonso-Castrillo, describe a UCD como un gobierno necesitado de apoyar su acción política sobre un partido de conformación huidiza y escasamente estructurada. La *seguridad* de la proximidad al poder le impidió dotarse de una estructura entrenada en la oposición, capaz de sustentar el aparato partidista cuando el viento soplase de proa. UCD nunca llegó a

ser un partido real, un partido versado en la lucha por el poder, sino que permaneció en el estado instrumental de servir de plataforma para la consecución de los intereses de sus integrantes. Cuando el poder estaba a la mano, las adhesiones internas permanecieron incólumes, pero al dejar de ser útil o las oportunidades ya no se presentaban, los barones se apresuraron a marcar distancias y buscar nuevos rumbos. El problema de UCD se centró en la tensión entre el liderazgo y la institución, tal como recoge Alonso-Castrillo en unas declaraciones del propio Suárez que resumen la situación:

"No era mi prioridad hacer una formación política capaz de sustentar un partido político en serio. Este partido debíamos haberlo hecho entre todos, no se consiguió y yo tengo que asumir esa responsabilidad... Unos han dicho que por exceso de liderazgo mío, otros que por ausencia de ese liderazgo...".

UCD dependió siempre del éxito electoral y no de las virtudes de su proyecto político o del esfuerzo por sostener un estado de competencia democrática entre partidos; se limitó a adaptarse a las circunstancias mientras éstas le resultaron favorables. Después, su ciclo estaba cumplido.

Por otra parte, la propia debilidad interna del partido estimulaba el liderazgo de Suárez, que a su vez resultaba imprescindible para aglutinar en torno a sí la mínima cohesión que permitía el funcionamiento de la estructura. En tal situación de desequilibrio entre el líder y la organización, cuanta mayor era la debilidad de ésta, más se reforzaba la capacidad de poder de aquél, lo que venía a impedir cualquier posibilidad de renovación que el líder pudiera promover, al tiempo que incrementaba las oposiciones interiores en el seno de los diferentes grupos componentes. Dentro de esa organización, entre las familias de UCD, la oposición entre socialdemócratas y demócrata-cristianos probablemente resultase ser la más marcada, ya que se materializaba en temas tan importantes como la educación y la familia. De este modo, el debate sobre la Ley de Autonomía de las Universidades o la Ley de Divorcio, ambas defendidas por los socialdemócratas hacen peligrar seriamente la disciplina de partido. Por su parte, la oposición entre liberales y socialdemócratas resulta menos violenta porque el ámbito de las discusiones se traslada de lo religioso a lo económico y también porque el movimiento liberal es el más débil de las tres familias ideológicas de la UCD, lo que le resta beligerancia. En cuanto a las relaciones entre demócrata-cristianos y liberales, no se puede hablar de verdadera oposición. Las libertades defendidas por la UCD descansan más en el concepto demócrata-cristiano de la *persona* que en el liberal del *individuo*. Para UCD la libertad es una exigencia de la dignidad de la persona humana, de tal modo que las referencias al humanismo

y a la ética cristianas son constantes aunque no se trate de un partido explícitamente confesional.

Hopkin (2000) difiere de Alonso-Castrillo sobre el fin de la UCD -entre otros motivos, entiende que el partido sí llegó a un grado suficiente de institucionalización- pero coincide en su modelo formativo. En cuanto al análisis del proceso de formación de la UCD, Hopkin no enfatiza particularmente la heterogeneidad de una UCD formada una coalición que incluye no menos de quince partidos fundadores⁷, sino que más importante en su opinión fue la diferencia significativa entre el potencial aparentemente muy limitado de este grupo de pequeños partidos con estructura organizativa poco desarrollada -y con raíces sociales mínimas- y los recursos políticos y organizativos relativamente considerables disponibles para Adolfo Suárez en su posición privilegiada como líder de los españoles. Poder ejecutivo. Por lo tanto, según el punto de vista de Hopkin, UCD no debe ser visto principalmente como una coalición de partidos, sino más bien como un vínculo asimétrico entre partidos pequeños y débiles y Suárez, que simplemente necesitaba encontrar un instrumento político-partido adecuado, con una infraestructura organizacional relativamente eficiente.

2.3. La LOECE. Sus contenidos ideológicos

La elaboración de la Ley Orgánica de Estatutos de Centros Docentes (LOECE) fue accidentada, precipitada, no del todo satisfactoria técnicamente y sometida a importantes presiones extraparlamentarias (Escolano Benito, 2002). Pero también el abandono de los socialistas de la ponencia constitucional por discrepancias insalvables en el tema de la enseñanza, anunciaba ya el clima de confrontación que se generó después con las distintas lecturas del frágil consenso. El acuerdo constitucional había dejado sobre la mesa una tensión proclive al conflicto entre las diversas orientaciones ideológicas.

El proyecto de ley de la Ley Orgánica de Estatutos de Centros Docentes hablaba de la necesidad de elaborar un nuevo Estatuto de centro, pero la realidad es que no se partía de ninguno viejo para derogar. Lo que existía eran regulaciones genéricas o parciales, desperdigadas a lo largo legislación fragmentaria, pero nada que pudiera llamarse propiamente un estatuto de centro. Las escuelas nacionales de EGB se seguían rigiendo, en sus aspectos esenciales, por disposiciones anteriores a la LGE. En esta situación se producían

⁷ Partido Independiente Socialdemócrata, Partido Socialdemócrata, Federación Socialdemócrata, Federación de partidos liberales y democráticos, Partido liberal, Partido liberal progresista, Partido popular demócrata, Partido cristiano demócrata, Partido popular, Partido social-liberal andaluz, Acción regional de Extremadura, Unión democrática de Murcia, Unión canaria, Partido gallego independiente.

tanto situaciones de permanente conflicto organizativo, o la inhibición de estamentos vitales en el proceso educativo y en el ámbito de la gestión. Se hacía preciso el establecimiento de unas condiciones mínimas de organización y funcionamiento de los centros docentes, y una actitud activa y participativa de los agentes responsables a través de un proyecto democratizador y racional de la escuela y de la propia estructura educativa.

La LOECE, evitando entrar de pleno en el desarrollo del art. 27 de la Constitución, dando forma al derecho por él consagrado, aborda lo que en principio pudiera parecer aspectos puntuales de la gestión administrativa de los centros, aunque sus consecuencias y el modo de desarrollarlo pongan en primer plan de su atención algunos de los aspectos más espinosos que la norma constitucional albergaba en su seno. Principalmente, un tratamiento lateral de la titularidad y del ideario de centro. La falta de una clara línea educativa previa enmarca todo el articulado, por lo que la ley de UCD constituye un híbrido entre la formulación de una nueva Ley General de Educación, insuficiente a esos fines, o la plasmación de unas normas básicas de estatuto de centro, a las que concede una atención quizá excesiva (Plandiura, 1979). Los motivos tras la LOECE se centran en la noción de compromiso con las fuerzas políticas parlamentarias, derivado de los Pactos de la Moncloa, en el seno de los cuales el resto de fuerzas parlamentarias provocaron fuertes presiones sobre UCD para el desarrollo de la enseñanza, esto es, no se parte de una voluntad directa del partido del Ejecutivo, sino del cumplimiento de unas obligaciones contraídas. Esta situación de perentoriedad lleva a la modificación de la LGE en un sentido incluso regresivo, como el 55 referido a la titularidad de los centros o el 60 respecto a la dirección y a la estructura de participación en los centros. En este mismo sentido, la LOECE establece una nueva distinción entre centros públicos y privados. Definirá a los primeros como los que tienen por titular a entes públicos, y a los segundos como los que tienen por titular a entes o personas privadas. Se trata de una distinción más claramente privatizadora que la que se establecía en la LGE, pero lo más sorprendente en esta distinción es el total olvido de los centros subvencionados. Su carácter peculiar, que nadie les niega -funcionar con recursos de la colectividad-, y la importancia de su definición, expresada en los Pactos de la Moncloa, parecían obligar a su inclusión.

Por último, y con especial relevancia, estaba la explicitación del ideario para los centros educativos privados, cuestión muy ligada a una serie de libertades -como de cátedra, de conciencia, o de elección de centro.- y que comporta conocidas y enfrentadas posiciones. La UCD, en este punto, prioriza el acento principal en la elección, antes del establecimiento

de la garantía de una enseñanza digna para todos. En segundo lugar, sólo se concede el derecho a establecer el ideario los titulares de los centros privados (art. 34.1 LOECE), con lo que deja de lado la opción a grupos o comunidades por tener centros educativos con planteamientos propios. El *ideario* educativo de los centros docentes aparece con esta expresión en la LOECE, y con ella se alude a las señas de identidad de los centros⁸.

En el ideario educativo es necesario distinguir entre una esfera jurídico-política y una esfera pedagógica (García Gutiérrez, 2009). En efecto, jurídicamente se trata de un derecho reconocido a los titulares de los centros privados donde, a través de un documento público, se expresa la particularidad del centro.

Desde una perspectiva pedagógica, el ideario educativo necesariamente tiene que suscitar la adhesión a una serie de ideas y prácticas educativas cotidianas, que desde la coherencia sean expresión de lo enunciado jurídicamente. Además, es en estas prácticas cotidianas donde se genera y recrea la particular, propia y genuina “cultura escolar”, el *ethos* del centro que tanta influencia tendrá en el proceso de adquisición de una determinada identidad colectiva. En este sentido, los idearios educativos no constituirían únicamente una expresión de las convicciones religiosas o no de sus titulares, sino que se trata de documentos que pueden llegar a expresar, a través de sus diversos elementos, una determinada identidad colectiva. El valor pedagógico del ideario, por tanto, no reside únicamente en dar a conocer la identidad, la particularidad de un determinado centro privado frente a otros, lo que constituiría una perspectiva puramente liberal. Su valía pedagógica radica, precisamente, en su capacidad para generar un proyecto e individualizar una determinada identidad colectiva a través de la acción educativa.

La LOECE fue el primer intento de desarrollo del art. 27 de la Constitución, a pesar de la fragilidad de sus resultados en este sentido (Escolano Benito, 2002). Iba dirigido a normativizar el régimen jurídico de los centros de nivel no universitario, públicos y privados, así como los derechos y deberes de los alumnos, la libertad de enseñanza y sus temas conexos (la libertad de cátedra, el ideario de las instituciones, las atribuciones de los promotores de los establecimientos privados). Uno de los temas nucleares en el que los socialistas estimaban que se desvirtuaba el espíritu del artículo 27 de la Constitución era el referido a libertad que se reconocía a los padres o tutores para elegir el tipo de centro. Los socialistas entendían que al

⁸ Posteriormente, la LODE generalizará en su lugar el uso de la expresión "carácter propio", traducción de *caractère propre*, utilizado en Francia en el art. 1 de la Ley Debré de 1959, por la que se regulaban las relaciones entre el Estado y los centros de enseñanza privados (García Gutiérrez, 2009).

financiar también a las escuelas privadas de alto nivel social, ponían en peligro el logro del principio de igualdad. Ante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los representantes socialistas, el Tribunal Constitucional se pronunció mediante sentencia de 13 de febrero de 1981, en la que se fijaban las siguientes conclusiones:

1. La libertad de enseñanza ha de comprender la libertad de creación de centros, la de cátedra y la de elección de la formación religioso-moral.
2. La libertad de creación de centros comporta también el derecho a dotar a la institución de un ideario.
3. Este derecho al ideario propio del centro ha de conjugarse con la libertad de cátedra.
4. La participación de los representantes de la comunidad educativa en la gestión y control de los centros subvencionados por el Estado debe establecerse por ley y no por reglamentos de régimen interior.

3. La LODE (1985)

3.1. La hegemonía de los socialistas y el fin de la Transición

Pocas frases podrían expresar con mayor claridad el ambiente de cambio suscitado por la victoria socialista en octubre de 1982 como aquellas declaraciones de Alfonso Guerra en las que afirmaba que "El día que nos vayamos a España no la va conocer ni la madre que la parió". Una expresión que de algún modo se hacía eco de las aspiraciones de cambio que un importante sector de la sociedad española había depositado con su voto en las urnas en el equipo socialista, una opción ideológico-política que durante la campaña había liderado el discurso de la inevitable transformación de España en un país *definitivamente* moderno, un país sin complejos que pudiera integrarse en situación de igualdad con el resto de naciones de nuestro entorno, un país capaz de mirar cara a cara a sus vecinos sin el lastre del ya percibido como lejano pasado que había de quedar superado para siempre, un país que entraba de lleno en la modernidad, un país que traspasaba el difícil, incierto y turbulento período de la Transición. Y, en realidad y pese a la incertidumbre que un futuro por entonces aún desconocido pudiera deparar a la sociedad española, ésta había cambiado al mismo tiempo que el proceso de transición política se había verificado. La Transición había concluido, y la

sociedad española continuaba su andadura, más experimentada, más crecida y más confiada en el porvenir (Juliá, 1997).

Siguiendo la exposición de Pérez Pérez (2011) pueden señalarse algunos de estos aspectos novedosos en la sociedad de los primeros años de la hegemonía socialista. En primer lugar, España había duplicado la población que registraba a comienzos del siglo XX y se habían reducido ostensiblemente la natalidad y la mortalidad, especialmente la infantil. Había dejado de ser un país rural para convertirse en urbano como consecuencia de las diversas migraciones internas, y la estructura de la población activa se había transformado radicalmente, con el reforzamiento del sector industrial y de servicios en detrimento del sector primario. Toda esta serie de cambios demográficos tuvo sus efectos en la propia familia, tanto en su composición como en su consideración social. La tradicional familia española, que había encarnado durante décadas el ideal garante del orden social, fue progresivamente sustituida por una familia de conformación progresivamente diversificada y reducida, que fue adoptando nuevas formas y comportamientos, más acordes con modernidad de los años ochenta.

Otro de los ámbitos tradicionales que había cambiado completamente su apariencia fue la vinculación de la sociedad con la Iglesia católica y el papel de ésta para influir en los comportamientos sociales. La progresiva secularización del país fue un proceso que comenzó a desencadenarse a partir de los años sesenta, bajo la influencia del Concilio Vaticano II y que finalmente supuso una ruptura muy importante con la tradición y cultura españolas. La Iglesia dejó de ser un grupo de referencia casi obligatorio de pertenencia para los españoles y el catolicismo perdió el peso específico como una esencia fundamental de la identidad histórica y cultural española (González Cuevas y Montero García, 2001). Esta concepción tradicional fue sustituida por otra que contemplaba claramente la separación entre la Iglesia y el Estado. Las leyes del divorcio de 1981 y de despenalización parcial del aborto de 1985, o la confrontación entre confesionalidad y laicidad surgida con ocasión de la LOLE expusieron con claridad las diferencias entre la visión de la Iglesia y el proyecto socialista (López Villaverde, 2009).

Otro de los cambios sociales y culturales más importantes que se produjeron durante aquella época tuvo que ver con el creciente protagonismo de la mujer en las esferas pública y privada. La llegada de los socialistas al poder trajo medidas como la despenalización del uso de anticonceptivos o, parcialmente la interrupción voluntaria del embarazo. Al mismo tiempo se ampliaron los delitos contra la libertad sexual y se tipificaron como falta los malos tratos. En

el ámbito laboral, además de la aprobación del Estatuto de los Trabajadores, se introdujeron cambios importantes como la ampliación del permiso de maternidad (Augustín Puerta, 2003).

Uno de los cambios más importantes que se produjeron durante los catorce años de gobiernos socialistas fue la formación de un verdadero Estado del bienestar. En 1978 se crearon los grandes institutos sociales que terminaron con el viejo Instituto Nacional de Previsión como órgano director de la política social, surgiendo otra serie de organismos: el INEM, dedicado a la gestión del empleo, el registro público de los contratos, la gestión de subvenciones de empleo a las empresas y gestión de las prestaciones por desempleo; el INSALUD, para la protección de la salud; el IMSERSO, dedicado a la gestión de los servicios sociales de la vejez o las personas discapacitadas, y el INSS, para la gestión de los beneficios económicos por jubilación o por pérdida del empleo (Soto Carmona, 2005). Todo ello tuvo sus consecuencias en el ascenso de una nueva clase media constituida por funcionarios, empleados de oficina, profesionales y técnicos.

El nuevo sistema legal y el apoyo económico del Estado democrático contribuyeron a consolidar a las fuerzas sindicales e incrementaron su poder. Los dos sindicatos más importantes, UGT y CCOO, sobre todo la central socialista, fueron los más favorecidos por esta situación. Los sindicatos tuvieron que enfrentarse a una situación tan novedosa y dramática como la reconversión industrial cuando apenas habían comenzado a funcionar dentro del sistema democrático (Marín Arce, 1997). En mayo de 1983, el ministro de Industria Carlos Solchaga presentó el denominado *Libro blanco de la Reindustrialización*, que contemplaba los fundamentos y objetivos básicos de la reconversión industrial (Soto y Mateos, 2013).

Otros movimientos sociales, constituidos por obreros, estudiantes o vecinos de los barrios que habían crecido sin control durante las décadas del desarrollismo fueron en gran medida protagonistas de la conflictividad social que se produjo en el tramo final de la dictadura. Sin embargo, el proceso de institucionalización del sistema democrático terminó por incorporar a muchos de sus protagonistas a la vida política (Laraña, 2013). Un importante número de líderes y activistas del movimiento vecinal se incorporó de esta manera a la administración pública. Algunos de ellos pasaron a formar parte de los equipos municipales de gobierno como personal político. En cualquier caso supuso el comienzo del declive del movimiento vecinal, que se vio afectado por una crisis interna donde se trataba de resolver su verdadero papel en el nuevo contexto político democrático.

En este sentido, el proceso de institucionalización democrática que se produjo a lo largo de la Transición contribuyó a la progresiva desmovilización de muchos de los efectivos que participaron en estos movimientos a través de diversos grupos y colectivos (Álvarez Junco, 1994). Buena parte de ellos fue languideciendo durante la década de los años ochenta, o se vio simplemente diluida tras la puesta en marcha de los Reglamentos de Participación Ciudadana.

Salcedo (1992), aludiendo a "la cultura política de los españoles en los años ochenta", refiere una serie de condiciones de aceptación de esta nueva sociedad promovida a partir del cambio socialista. Menciona las ideas de estabilidad y de aceptación generalizada del sistema, al que se considera basado en cuatro parámetros fundamentales:

1. Aceptación general de la idoneidad de la idea de democracia representativa plural y de la legitimidad de las instituciones que la soportan (sistema de partidos, sistema electoral, elecciones libres) y que dimanen de ella (Gobierno, Parlamento, Poder Judicial).
2. Aceptación general, aunque sujeta a severas críticas, del sistema económico a condición de que no genere desigualdades insostenibles en su funcionamiento cotidiano, ni degeneren en crisis crónicas de producción y empleo.
3. Aceptación general de la actual estructuración espacial del Estado (Estado de las Autonomías) que se contempla como un modelo de consenso entre distintas fuerzas políticas y económicas, y que es considerado como perfeccionable; excluye el ejercicio de la autodeterminación y el reconocimiento de ese supuesto derecho por cualquier ente espacial interesado en ejercerlo.
4. Consenso general matizado de la idea de integración económica y política supranacional en un universo pluralista y democrático; que acepte el mantenimiento de un sistema de valores basado en la *necesaria tendencia* hacia la igualdad, el respeto mutuo y la libertad individual de los ciudadanos, y la *necesaria lucha* contra los particularismos, los nacionalismos excluyentes y el totalitarismo en cualquiera de sus manifestaciones actuales.

En tales circunstancias de aceptación, lo que transpira el período de hegemonía de los socialistas, cuando menos en su zona inicial ahora referenciada es un generalizado consenso con la situación, consenso del que la aceptación electoral daba perfecta cuenta, aludiéndose a los factores que más allá de la crítica podría afectar a tal consenso. Salcedo (1992) menciona

los siguientes: pérdida de credibilidad de las instituciones, crisis económica de importancia, ruptura de la unidad del Estado o quiebra importante de la tendencia hacia la integración supranacional. A estos factores añade la difícil aceptación por parte de la población de un modelo económico liberal, debido a que la idea de Estado-benefactor de corte paternalista se encuentra profundamente inserta en el imaginario colectivo. Concluye añadiendo que el mantenimiento y acrecentamiento de las prestaciones del Estado "en materia de protección social, sanidad, educación e infraestructuras, transporte y vivienda" es la última de las condiciones de estabilidad del sistema. Es interesante contrastar esta relación de factores de estabilidad detectados en los primeros años de hegemonía socialista con la deriva posterior en la acción de gobierno tanto del mismo partido socialista como de los gobiernos sucesivos, para cuestionarnos la flexibilidad de la cultura política ejercida por los grupos de ciudadanos a la hora de asumir cuotas de amplitud acerca del perímetro tolerable en el que el consenso social y la aceptación del *statu quo* puede ser aceptado sin que tal cultura política modifique el sentido de sus elecciones⁹.

3.2. La LODE dentro de la reforma educativa del PSOE

3.2.1. La voluntad reformadora socialista

El PSOE llega al poder en 1982, y lo hace con una voluntad manifiesta de cambiar la naturaleza de unas instituciones y una sociedad cuya herencia de cuarenta años de dictadura aún presentaban sendas disfunciones y necesidades. En este momento, y a diferencia del período constituyente, se presenta como un partido de cambio; un cambio no rupturista como algunos temieron, pero sin duda como un promotor y ejecutor de cambios sensibles y visibles. Era la imagen de una izquierda institucional, no revolucionaria ni amenazadora; ni siquiera ya marxista desde el XXVIII Congreso de 1979. La posterior adopción de planteamientos liberales en economía o determinadas decisiones geoestratégicas -postura ante la incorporación a la OTAN- habría de causar confusión y decepción entre quienes aun de forma distorsionada habían forjado una imagen del socialismo semejante a una versión suavizada del comunismo del PCE, pero aún situado en un neto espacio a la izquierda de la escena política.

⁹ Fenómeno que condujo a un cierto estado de apática desafección, conocido con el término de desencanto, que se avenía de forma natural con la conciencia de pérdida de capacidad política, una vez que los partidos se institucionalizaban en el poder (Vilarós, 1998).

En este momento, sin embargo, el PSOE se dispone a abordar el problema educativo y sus necesidades de adecuación a unos tiempos que apuntan a importantes cambios tanto en la dinámica de relaciones en el interior del Estado, como a una profundización de la recién estrenada democracia, así como a un entorno internacional exigente que precisa de una población instruida en valores diferentes a aquellos que habían constituido el basamento del pensamiento tradicional español de cuño aislacionista. Javier Solana, futuro Ministro de Educación, recapitula sobre este instante de voluntad reformadora (Solana Madariaga, 1992), encontrando por un lado un marco posibilitador para los cambios a proponer y un diagnóstico de carencias sobre las que actuar.

El marco es el proporcionado por la Constitución. La Constitución en este momento mantiene íntegra su capacidad aglutinadora de la voluntad ciudadana, su carácter representativo y plural, y su aura de puerta abierta a un futuro de posibilidades. Es el símbolo del cambio y de la imposibilidad de la vuelta atrás. Es el signo de la reconciliación y la concordia. Es el producto postrero de los Pactos de la Moncloa en el que se consagra una nueva unidad patria en la que todos coinciden. Es el lugar de encuentro para los españoles. Y es el pináculo del orden jurídico que da sentido y legitimidad al sistema con que el pueblo se ha dotado. El Partido Socialista ha participado activamente en su elaboración y es uno de sus artífices. En consonancia con la siempre expresada voluntad del socialismo español de enfatizar el carácter funcional de sus decisiones dentro de una línea de progresión histórico-temporal que encuentre *enganche* en los hitos jurídico-políticos¹⁰, Solana apunta a la Constitución -y a la participación socialista en su elaboración- como el núcleo legitimador desde el que abordar una acción de gobierno que dé respuesta al análisis de necesidades de la educación en España.

Es interesante observar cómo Solana aquí pasa de la legitimidad constitucional al análisis de necesidades, aunque en puridad el art. 27 lo que solicita es el desarrollo bajo formato de Ley Orgánica del *derecho* a la educación, y no tanto de la respuesta a *necesidades educativas* concretas, por muy perentorias y razonables que éstas sean.

El derecho a la educación da cuenta de los objetivos y finalidades últimas a los que se aspira y alude a un marco de condiciones de ejecución de los mismos, cosa esta última que finalmente sí es desarrollado por la LOE, aunque la primera quede algo opacada ante la difícil respuesta que el dilema libertad/igualdad ofrece desde su exposición constitucional. La

¹⁰ La exposición de motivos de la futura LOE de 2006 es un ejemplo diáfano de tal anclaje discursivo en los logros pasados.

reforma educativa de la LODE va a desarrollar, sí, un escenario de funcionamiento para la participación y para la titularidad, las dos manifestaciones de las culturas políticas que en el ámbito educativo se han venido confrontando y de cuya pugna ambas han conseguido mantenerse incólumes y sobrevivientes, pero no va a poder dar respuesta a la finalidad última de la educación en España -si es que tal cosa es posible-. Porque una vez asentado el principio constitucional de la convivencia entre libertad e igualdad en los términos expuestos, como mucho podrán plantearse *finalidades últimas* en plural, que van a encontrarse necesariamente polarizadas cuando no contrapuestas. La LGE, en su solipsismo ideológico dentro de la dictadura, aún podía permitirse objetivos unánimes -otra cuestión es que tal opción sea deseable-, pero tras el art. 27 esto ya no es posible. En lugar del "café para todos" obtenemos un "a cada cual lo que guste" aunque el producto escogido no sea del agrado de nuestro vecino, y además nos lo reproche. Estamos por tanto en la base de la ausencia de consenso en educación, que habrá de acompañar los debates educativos y sus medios de comunicación anejos en los años siguientes, en el origen de un incierto pactismo que difícilmente va a encontrar puntos de confluencia puesto que su legitimidad constitucional superior no da cauce para ello. Todos los acuerdos, por tanto, habrán de ser de mínimos, y todas las decisiones comunes, sectoriales. La LODE, que es el primer instrumento jurídico que ha de dar desarrollo a los *hermanos siameses* consagrados en el art. 27 parece ser plenamente consciente de tal incapacidad, y de ahí ese análisis de necesidades, esa bajada a las "brechas abiertas" (Solana *dixit*) en los problemas de concepción, extensión, democratización y calidad del sistema educativo, que es abordado por Maravall y su equipo y que, de acuerdo a la exposición de Solana, atiende a los siguientes problemas (Solana Madariaga, 1992):

1. La existencia de un sistema educativo dual, público y privado, escasamente conectado entre sí, que muestra una diferenciación enorme en cuanto a la procedencia del alumnado. Por añadidura, el sistema privado se encuentra fuertemente condicionado por la opción ideológico-confesional de sus organismos titulares, lo que influye en el ideario de los centros. En este punto, la Constitución permite la prestación de la enseñanza obligatoria y gratuita para ambos tipos de centros, mediante la financiación adecuada para garantizar dicho carácter gratuito. El objetivo socialista era la ordenación de un "sistema escolar integrado" una "red escolar racionalizada, a la que se accediera no discriminadamente", y regida por "similares reglas de funcionamiento en el

acceso del alumnado y en la participación de padres, profesores y alumnos en su gestión". La realidad, como veremos, será el régimen de conciertos.

2. El déficit en la extensión de la enseñanza. Se alude a que aun cuando la obligatoriedad de la enseñanza venía consagrada desde la Constitución de Cádiz de 1812, la escolarización total no se ha llevado a la práctica hasta "hace bien pocos años". La LODE pretende concluir esta tarea global, extendiendo la gratuidad, ampliándola a los niveles no obligatorios e incluyendo a zonas territoriales y sectores de población desfavorecidos.
3. La mejora de la calidad del sistema educativo. Este punto incluye mejoras tanto en el número de puestos escolares como en la adecuación a las perspectivas laborales, como en el avance en el ejercicio democrático o la adecuación a la estructura autonómica.
4. La construcción de un sistema educativo nacional en el Estado de las autonomías. Lo que constituía una exigencia tras los Pactos Autonómicos de 1981 y el proceso de transferencias concomitante.
5. El desarrollo de la Autonomía Universitaria.
6. El diseño y puesta en práctica de una política científica y de investigación y desarrollo tecnológico, engarzada con el sistema productivo y el marco internacional.

Una vez legitimada la acción legislativa y detectada la problemática que se pretende abordar, la LODE regresa a los orígenes para dar desarrollo cumplido al precepto constitucional, con la voluntad manifiesta de garantizar el derecho a la educación expresado en la Constitución, constituirse en el instrumento legal que permitiese la extensión de tal derecho a todos los españoles y ser la vía a través de la cual se garantizase el *lado izquierdo* del artículo 27: enfatizar la noción de igualdad que el PSOE había defendido, haciendo de la LODE garante de la participación de los padres, profesores y alumnos en la organización, gestión y dinámica de los centros. Como veremos más tarde, el *lado derecho* del 27 también recibiría cumplida atención en la presente norma.

La LODE, en síntesis, contiene los siguientes elementos vertebradores de esos derechos y garantías (Solana Madariaga, 1992):

1. Regula la programación general de la enseñanza como instrumento para hacer efectivo para todos el ejercicio del derecho a la educación.
2. Regula asimismo el derecho a la libertad de enseñanza, que se concreta en sus diferentes ámbitos: crear y dirigir centros, tener, en su caso, un ideario del centro, poder elegirlo y garantizar la libertad de cátedra o enseñanza. Preserva igualmente la libertad de conciencia y el derecho a la no discriminación.
3. Se configura legalmente una red integrada en el sistema educativo, constituida por los centros públicos propiamente dichos, así como por los concertados, que serán aquellos de oferta privada que voluntariamente deseen prestar el servicio público de la enseñanza básica obligatoria y gratuita, y que, en coherencia, serán financiados con fondos públicos a través de un régimen de conciertos que supone compromisos para estos centros y para la administración financiadora. Fuera de esta red integrada se sitúan los centros privados que prestan educación en condiciones de mercado.
4. Se regula también la participación en la enseñanza de los distintos sectores de la comunidad educativa, concretándose así una participación extendida que recorre desde el centro escolar hasta el Consejo Escolar del Estado.

El gobierno había buscado un consenso con las organizaciones representativas de la enseñanza sobre esta Ley que, en tanto desarrollo de un precepto constitucional, aspiraba a una estabilidad futura para el ejercicio del derecho a la educación de todos los españoles. Sin embargo, la LODE fue objeto de contestación importante por parte de la oposición conservadora y de las fuerzas sociales a ella vinculadas, así como de la jerarquía de la Iglesia Católica. La contestación se manifestó jurídicamente con la interposición de un recurso previo de inconstitucionalidad, sobre el que se pronunció el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 25 de junio de 1985 convalidando prácticamente todos los artículos impugnados, salvo un apartado de uno de ellos y una disposición transitoria. Aún así, la oposición conservadora y la "Coordinadora Prolibertad de Enseñanza" que agrupó a una gran parte de los centros de la enseñanza privada, se opusieron a la Ley e, incluso después de la sentencia del Tribunal Constitucional, a sus normas de desarrollo. La Coordinadora propugnó la retirada del régimen de conciertos de todas las escuelas privadas, pero finalmente, atendiendo a la postura de la Iglesia, lo suscribieron la práctica totalidad de los titulares de los centros privados. Así, desde

1987, el régimen de conciertos pasaría a ser un sistema normalizado, cuyo sentido último tiene hoy una aceptación generalizada.

3.2.2. El desarrollo de la LODE

El desarrollo de la LODE fue objeto de un amplio proceso de debate y movilizaciones que abarcó desde la filtración de un primer borrador en el periódico *La Vanguardia* de Barcelona hasta la aprobación del anteproyecto de ley por el Consejo de ministros; a lo largo del debate parlamentario, para concluir con la promulgación de la ley. Ésta fue intensa y apasionadamente debatida en el Congreso y en el Senado, aprobada por la mayoría absoluta asegurada por el grupo parlamentario socialista, por 196 votos a favor (los del Grupo Socialista y Minoría Catalana), 96 en contra (Grupo Popular y Minoría Vasca) y 6 abstenciones (Grupo Mixto).

A pesar de que el Partido Socialista disponía de mayoría absoluta en el Congreso, el proyecto de ley orgánica del derecho a la educación encontró una fuerte oposición tanto dentro como fuera del Parlamento. E, incluso, dentro del PSOE y del propio gobierno o en sectores tradicionalmente afines, como los MRP o la Federación Española de Trabajadores de la Enseñanza de UGT (FETEUGT). Las asociaciones profesionales y de padres de alumnos, los sindicatos y la Iglesia Católica, hasta entonces representadas y parcialmente eclipsadas por el protagonismo de UCD y PSOE, comenzaron a cobrar fuerza y a participar activamente en el debate. Los principales puntos de la polémica fueron la financiación de la enseñanza privada y el control del ideario de los centros por parte de los poderes públicos. Las críticas de las asociaciones vinculadas a la Iglesia Católica y de los sectores conservadores, como la Confederación Española de Centros de Enseñanza (CECE), la FERE o la CONCAPA, encontraron eco en las demandas y reivindicaciones del Grupo Popular y, en menor medida, del Grupo Vasco. Unos y otros entendían que la ley atentaba contra la libertad de enseñanza – que ellos consideraban básicamente como libertad de creación de centros– y que abría la puerta al intervencionismo estatal al autorizar el control, por parte de la administración, de los centros privados sostenidos con fondos públicos. Por su parte, los sectores progresistas, con la CEAPA a la cabeza, hicieron frente común con el partido del gobierno por la defensa de la escuela pública. Para ambos, el principio del derecho a la educación solo tenía sentido si se concebía como principio de igualdad y, a su vez, este solo podía hacerse efectivo si la enseñanza se entendía como servicio público. La confrontación rebasó el ámbito

parlamentario. En diciembre de 1983, mientras se desarrollaba el debate sobre el anteproyecto en el Congreso de los Diputados, tuvo lugar la primera manifestación contra la LODE, encabezada por los principales representantes de la FERE, la CECE y la CONCAPA.

Varios meses después, en junio de 1985, el Tribunal Constitucional se pronunció a favor de la práctica totalidad de los artículos de la LODE, declarando inconstitucional solo un precepto, el que establecía el control del ideario de los centros privados sostenidos con fondos públicos por parte de la Administración. Esta sentencia consagró además la constitucionalidad del régimen de conciertos (y de la remisión reglamentaria para su desarrollo), de los criterios de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, el derecho del titular a fijar un ideario para el centro (siempre con el respeto a los derechos de los otros miembros de la comunidad escolar), de las competencias de los consejos escolares y de los límites a la libertad de creación de centros.

La LODE constituyó, así, la concreción legal de los principios inspiradores de la política socialista en materia de educación. Esta Ley descansaba en cinco grandes postulados:

1. La existencia de una red mixta de centros escolares, públicos y privados, como garantía de la libertad de elección de centro en condiciones de igualdad.
2. El establecimiento de un régimen de conciertos al que podían acogerse los centros privados para obtener financiación pública, siempre que cumplieran determinados requisitos.
3. La importancia concedida a la programación general de la enseñanza como medio para la consecución de una efectiva igualdad en el derecho a la educación.
4. La relevancia de la participación de la comunidad educativa en la programación general de la enseñanza, fundamentalmente a través de los Consejos Escolares (del Estado, de Comunidad Autónoma, de municipio y de centro).
5. La salvaguarda de la unidad del sistema educativo. La LODE incorporaba una de las disposiciones adicionales de la LOECE según la cual correspondían al Estado la ordenación general del sistema educativo, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección del Estado.

No obstante, ni la sentencia del Constitucional ni la entrada en vigor de la Ley consiguieron el acercamiento de posturas entre el partido en el gobierno y las organizaciones de la enseñanza privada. La elaboración de los anteproyectos de reglamento de desarrollo de la LODE volvió a provocar nuevos enfrentamientos, pese a que el Ministerio había solicitado la colaboración de todos los sectores de la comunidad educativa. La espinosa cuestión de los conciertos educativos llegó a dividir incluso a quienes antes habían hecho frente común contra la administración. De un lado, se encontraba la Iglesia, que sugería la firma de los conciertos y, de otro, la Coordinadora Pro Libertad de Enseñanza, que agrupaba a todas las asociaciones de la enseñanza privada y abogaba por la retirada del régimen de conciertos de todos los centros privados, fueran estos confesionales o seculares y, consiguientemente, por la financiación indiscriminada de todos ellos¹⁶. Los reglamentos sobre conciertos educativos, criterios de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, órganos colegiados de gobierno de centros públicos y Consejo Escolar del Estado fueron finalmente publicados en diciembre de 1985.

Una vez cumplido el primer objetivo que se había marcado, el gobierno socialista se enfrentó a la tarea de proceder a la reestructuración y modernización del sistema educativo. A partir de este momento, la mejora de la calidad de la enseñanza se fue convirtiendo, paulatinamente, en el principal objetivo de la administración educativa.

3.3. La LODE. Sus contenidos ideológicos

3.3.1. Las bases ideológicas de la LODE

El socialismo ha atribuido históricamente a la educación una amplia capacidad transformadora de la sociedad y como un instrumento fundamental para alcanzar la libertad y el bienestar, respondiendo a las exigencias de una sociedad avanzada y utilizando el conocimiento como palanca del progreso (Solana Madariaga, 1992). En la misma línea discursiva, se entiende que asienta la base de la propia personalidad así como el fundamento de la sociedad democrática. Con este optimista ideario, el PSOE aborda su primera ley educativa, la Ley Orgánica de Derecho a la Educación (LODE), mediante la que se aborda el desarrollo del precepto constitucional que garantiza tal derecho. La Constitución, en esta materia, supuso como vimos la confluencia, mediante del pacto educativo, de las dos tradiciones conservadora y progresista, superando el enfrentamiento de los principios de

igualdad y libertad, con el énfasis en la índole privada, familiar, de la educación o en la responsabilidad del Estado como garante del derecho a la educación. Se llegó a un consenso que no afectaba al fondo de la cuestión, sino que sólo "aplazaba la decisión mediante una aproximación meramente verbal de contenidos y objetivos inconciliables" (Herrero de Miñón, 1979). Todas las fuerzas que en su momento apoyaron aquel precario acuerdo ya advirtieron que posteriormente intentarían poner en práctica sus posiciones mediante leyes ordinarias, ya que el consenso constituyente básico no aseguraba el consenso político, y que la ambigüedad que caracteriza al art. 27 permitía estructurar modelos de enseñanza diferentes, cuando no opuestos (Lorente Arroyo, 2018). La LODE es la primera manifestación de esa polaridad; o, por mejor decir, el primer intento de hacerla, si no conciliable -como Herrero negaba-, sí al menos factible; pues, como veremos, no se limitó a desarrollar la propuesta del grupo socialista, sino que introdujo también una opción, el concierto, con la que dar respuesta al principio opuesto. La LODE, en consecuencia se fundamenta sobre tres modelos de desarrollo (Torreblanca, 2010):

- Un modelo de intensa participación de la comunidad escolar en los centros públicos.
- Un modelo de financiación pública de los centros privados, a través de conciertos, en el que la percepción de fondos públicos se condiciona a la gratuidad de la enseñanza y a la integración con la red pública a efectos de la satisfacción de las necesidades de escolarización.
- Un modelo de centros privados, financiados privadamente, sólo sujetos a las normativas de rango puramente académico.

3.3.2. Los caballos de batalla: participación y titularidad

La primera de estas expresiones con las que la LODE trata de desarrollar la difícil polaridad expuesta en el art. 27 de la Constitución es la referida al formato mediante el cual haya de articularse la voluntad de ejercicio democrático de la gestión de los centros educativos. No se trata únicamente de un mero desarrollo jurídico que el texto constitucional deja previsto; tanto la ascensión del partido socialista a las responsabilidades de gobierno como el sustrato social en el que se ha producido tal cambio de sentido en la voluntad de representatividad democrática del pueblo español, se encuentra atravesado por una viva expresión de deseo participativo (Jiménez, 2011). La participación democrática es una

aspiración largo tiempo conculcada a la ciudadanía durante la dictadura, y que florece en el momento en que tanto las circunstancias socioculturales como las posibilidades jurídicas y administrativas se abren a su ejercicio. Las condiciones de posibilidad, por tanto, permiten la aparición de numerosos partidos políticos de distinto signo, del desarrollo de una diversificada acción sindical, del incremento de la actividad democrática en el seno de las comunidades locales y las asociaciones de vecinos, de un enorme incremento de los grupos de acción cultural, tanto bajo formatos establecidos y encauzados institucionalmente, como desde la presencia activa de grupos contraculturales en los que la modalidad asamblearia de gestión se presenta como la opción deseable (Quirosa-Cheyrouze, 2013). Hay, en consecuencia, un generalizado deseo de cambio en el sentido concreto de un cambio democrático en el que la participación deje de ser una futurible aspiración retórica para constituirse en el fundamento de las modalidades de acción social y de ejercicio de la ciudadanía. Es a este sustrato de voluntad participativa al que el mundo educativo, y en él la nueva Ley que lo dirige y determina, va a sumarse.

Si tal movimiento de voluntad democrática era ya una expresión extendida en la esfera social, no lo era menos en el mundo educativo, donde los colectivos de docentes que deseaban un cambio llevaban ya ejerciendo su particular presión desde los últimos años de la dictadura. Los Movimientos de Renovación Pedagógica, en ese sentido, tuvieron durante el tardofranquismo una acción que era particularmente visible en el ámbito de las metodologías didácticas con su concomitante reflejo en el trabajo de aula -disminución de la importancia otorgada al memorismo, planteamiento extendido de actividades de aplicación, diversificación de los medios de evaluación basados en la práctica, adopción de una creciente flexibilización en los grupos de trabajo, etc.-. Todos estos medios, mientras se mantenían dentro del marco puramente metodológico no resultaban *sospechosos*, puesto que de algún modo se adecuaban con naturalidad a las propuestas generales que sobre metodología ya había defendido la reforma de Villar Palasí; en efecto, el modelo tecnocrático basado en la racionalidad instrumental contemplaba, en aras de la eficacia, la necesidad de un incremento de la practicidad en la enseñanza y una aproximación a la didáctica capaz de primar la aplicabilidad de los saberes, especialmente de aquellos cuya transferibilidad técnica resultaban adecuados a aquella necesidad de renovación en los cuadros laborales de la nueva situación de desarrollo capitalista a que se refería Fernández de Castro, como vimos.

Pero esta permisibilidad de una acción docente renovada al interior de las aulas -que no parecía en sí *política*- ocultaba el orden lógico en el que finalidades educativas,

metodologías, organización grupal para el trabajo y sistema de relaciones en el seno de tales grupos, llevaba a una necesidad de modificación en el orden de la participación del alumnado en su propio proceso de aprendizaje. El modelo autorizado que la LGE era capaz de ver con buenos ojos era aquel heredero de la formación gremial para el trabajo mecánico en el que distintos aprendices funcionan en pequeños grupos bajo la supervisión de un instructor que es quien en última instancia dirige la actividades prácticas, generalmente de aplicación de la teoría previamente asimilada. Pero el modelo real que los Movimientos de Renovación Pedagógica pretendían desarrollar iba más allá, pues su objetivo era la modificación del estatuto de relaciones de autoridad dentro de esos grupos flexibles de trabajo, donde la enseñanza participativa y el sistema de modelaje mutuo derivasen en un incremento de la participación democrática de sus miembros en una suerte de enseñanza-aprendizaje compartida en el que todas las voces pudiesen ser escuchadas y el docente se aproximase a una función de *mediador* en la dispensación de oportunidades de conocimiento. Modelo que habrá de esperar a la LOGSE para que se plantee con todas sus consecuencias, bien que su realización práctica difiriese del modo en que era expuesto por la Ley y sus promotores.

Si ese modelo de intervención propuesto por los Movimientos de Renovación Pedagógica del tardofranquismo era factible de ser desarrollado a nivel de aula, una aspiración democrática integrada en ese clima social participativo a que se ha hecho alusión ampliaría la participación no únicamente a las modalidades metodológicas, sino a la organización y gestión de los centros. Esto ya suponía una ampliación radical del marco democrático que la LGE no iba a asumir. Tal pretensión, en cambio, sí tuvo expresión en el texto constitucional en el art. 27.5, que se refiere a "la participación efectiva de los sectores afectados" como garantía del "derecho de todos a la educación" que promueven los poderes públicos. La LODE, al desarrollar el mandato constitucional del derecho a la educación, incluye por tanto esa garantía bajo la forma de la expresión participativa de la comunidad educativa. Todo el movimiento educativo de oposición al franquismo vio en este apartado la expresión de una de sus más antiguas reivindicaciones. Tal como se ha expresado, la cultura política *no conservadora* de estas décadas se alineaba bajo esta bandera de voluntad democrática, que alcanzaba -según se ha indicado ese orden lógico mencionado que va de la metodología a la gestión de centros- a todos los elementos propios de la actividad educativa, esto es, del conjunto de actividades de enseñanza-aprendizaje que constituían el trabajo cotidiano en los centros. Por ello, la presencia de tal reivindicación en el texto constitucional

supuso la satisfacción ante un reconocimiento legal que sin embargo, como vimos anteriormente, se encontró mediatizado por la bipolaridad manifiesta del art. 27.

En consecuencia, este primer caballo de batalla sobre el que se sustenta la diversidad de culturas políticas que acoge la LODE -tras su previa expresión constitucional- se determina a través de la creación de los Consejos Escolares, órganos de participación con capacidad efectiva de gestión y desarrollo democrático. El Estado pasa así siquiera nominalmente a constituirse como una institución subsidiaria que delega en la comunidad sus funciones directivas y organizativas. El desarrollo de estos Consejos Escolares se realiza con una extensión taxonómica de gran amplitud, cubriendo la totalidad del mapa de la organización y gestión de centros a lo largo de todos los niveles del sistema estructural, desde el Estado pasando por cada Comunidad Autónoma, zona territorial o municipio, hasta llegar a cada centro. En 1986 se instituye el Consejo Escolar del Estado, de tal modo que resulta así articulado y estructurado lo que en su origen constituía una aspiración básica que se encontraba en el seno de la voluntad de cambio democrático que, se decía, presidía el proceso de desarrollo de la Transición y el real futuro político de España: la idea de que la democracia se aprende y se ejercita *viviendo en democracia*. Y los centros educativos eran el lugar de socialización donde la democracia como carácter nacional en el mundo contemporáneo habría de impregnar a los ciudadanos y ciudadanas. Comenzaba así, de algún modo, el largo tránsito de acumulación de tareas sobre el mundo educativo, su ampliación a funciones que la educación tradicional desconocía y, eventualmente, la consideración de la educación como el factor de solución de un cada vez más amplio espacio de problemas sociales. La reflexión que cabría desarrollarse en este punto sería la necesidad de ampliación del ejercicio democrático *in situ* en otros órdenes diversos de socialización, no únicamente -aunque también, por supuesto- en los centros educativos. Es estéril aprender la democracia en el sistema educativo si luego los sistemas laborales, administrativos, jurídicos, empresariales, relacionales, culturales, sociales, etc. no vivencian en el día a día esa democracia que debe aprenderse en ejercicio, o sólo lo hacen de manera nominal o empobrecida.

Por último, esta participación educativa a todos los niveles expuesta por la LODE quedaba articulada en cuatro direcciones fundamentales (Jiménez, 2011):

1. La participación directa del alumnado en las aulas.
2. La intervención en la gestión y gobierno de los centros, de todos los sectores: alumnos, padres, profesores y personal no docente.

3. El fomento del asociacionismo de madres y padres, de profesores y de alumnos.
4. La participación de representantes sociales en la planificación educativa.

El otro caballo de batalla de LODE como expresión de la diversidad de culturas políticas cuyos planteamientos recoge es el del principio de libertad consagrado en el art. 27 de la Constitución. En educación, este principio responde al debate en torno a la titularidad de los centros, o dicho en términos de las aspiraciones de los diferentes grupo político-sociales, el mantenimiento del derecho a la creación, organización y gestión de centros educativos, que tradicionalmente había recaído de un modo casi hegemónico en manos de la Iglesia católica. La posibilidad del ejercicio de una acción educativa privada laica, o cuando menos no vinculada de forma directa con la Iglesia, siempre ha estado presente y ejercida -la Institución Libre de Enseñanza sería el ejemplo más próximo y más carismático-, pero a la hora de abordar las exigencias de los grupos sociales considerando su adscripción a una cultura política determinada, la libertad educativa se ha entendido como la continuidad en ese ejercicio educativo históricamente desempeñado a través de los institutos religiosos, con un importante componente de transmisión ideológica. Esta es la cara más visible y la punta de lanza de las exigencias políticas y legislativas en orden a la defensa de la libertad en educación; pero no es su única acepción posible. Por otra parte, el debate último alude a la cuestión de la titularidad de los centros. La defensa de la libertad educativa en los términos recién expuestos encuentra su área de conflicto en la contraposición entre educación pública y educación privada; o educación de titularidad pública y educación de titularidad privada, correspondiendo esta última a la iniciativa particular, sea o no religiosa. La titularidad pública alude en principio a aquella cuya titularidad pertenece al ámbito estatal; pero una vez más, esta acepción puede abrigar diferentes significados. ¿De qué hablamos entonces cuando decimos escuela o educación pública?

Existen varias concepciones acerca de lo que es o ha de entenderse por educación o escuela pública (Viñao, 2011). Una es la jurídica: son públicas aquellas instituciones docentes de titularidad pública. Otra es económica: son centros públicos aquellos que se mantienen con fondos públicos. Otra es de índole prestacional: es educación pública aquella que presta el servicio público de la educación con independencia de que reciba o no fondos públicos. Otra, por último, es ideológica: es educación pública aquella cuyos signos o marcas de identidad la identifican como ideológicamente pública con independencia de su titularidad jurídica. Dichos signos serían básicamente los siguientes:

- Gratuidad en las modalidades o niveles de enseñanza considerados socialmente básicos y accesibles a todos y, en los demás niveles o modalidades, en función del nivel de renta.
- Participación, educación democrática y apertura al entorno comunitario.
- Integración, no segregación e inclusión.
- No confesionalidad o laicismo.
- Cientificidad, es decir, que no se enseñan creencias que están más allá de lo científicamente comprobable –aunque se estudien y analicen–, sino ciencia, algo que puede ser debatido racionalmente y puesto en cuestión.
- Moral o ética profesional y motivación, entre los docentes, basadas, no en el mercado o el proselitismo sino en la idea de lo público como algo común o compartido.

La acepción jurídica es defendida por quienes, proclamándose defensores a ultranza de la educación pública, no admiten que dicha defensa y promoción se extienda a una posible educación privada ideológicamente pública (Viñao, 2014b). La acepción económica, lo es por quienes defienden que los centros concertados tengan un trato similar, desde el punto de vista financiero, al de los centros de titularidad pública, pero sin el control y exigencias que ello debería llevar consigo –usted financia pero yo sigo teniendo, de hecho, un estatus similar al de los centros privados de pago–. La acepción prestacional está siendo promovida por quienes, desde posiciones neoconservadoras, hablan de centros de iniciativa social para referirse a la enseñanza privada, concertada o no, y defienden el cheque escolar o la exención fiscal del coste del puesto escolar en todos los niveles y modalidades de enseñanza. Y la acepción ideológica, la defendemos quienes ponemos el acento en el proyecto o ideario del centro docente con independencia de su titularidad; lo auténticamente relevante, desde esta perspectiva, no es la titularidad –aunque ésta lo sea a otros efectos– sino lo que acaece en los centros docentes.

¿Hasta qué punto son públicas la escuela pública y la concertada? La LODE, constituyó un intento de hacer pública, por vía legal, en cuanto a la participación y gestión democrática de los centros docentes, la educación de titularidad pública, y mediante los conciertos, la educación privada que se acogiera a ellos. Respondía a un ideal de autogobierno o autogestión de los centros docentes como comunidades escolares integradas por profesores,

padres, alumnos y personal no docente que participan en la gestión y el control democrático de los mismos. Con ello, según dos de sus más destacados promotores, se esperaba superar “la dicotomía esterilizante ahora existente entre centros estatales burocráticos y centros privados reservados al control ideológico y económico de unas minorías” (Gómez Llorente y Mayoral Cortés, 1981). Su ideal no era, pues, la escuela pública por su titularidad, sino por su ideología y prácticas participativas y autogestionarias, tanto en el sector de titularidad pública como en el privado.

Conclusiones

A lo largo de las páginas precedentes se ha mostrado una aproximación a la historia educativa reciente de España, y más concretamente de la génesis de lo que podemos considerar como nuestra situación contemporánea. Aún más, cabe precisar que la perspectiva desde la que ha quedado expuesta constituye una visión poco frecuentada en los análisis que se realizan acerca de nuestro estado educativo partiendo de una consideración estrictamente pedagógica de los problemas a considerar. Esta perspectiva, la de la cultura política que ha inspirado las decisiones legislativas de los grupos que han ostentado el poder, forma una parte subsidiaria de tales análisis, centrados con preferencia en la problemática de la acción docente en su ejercicio.

La exposición que ha quedado desarrollada muestra, como se ha mencionado, la génesis de esta problemática. Esto es, el período durante el cual las distintas perspectivas que sobre la educación -sus finalidades y su desarrollo- tomaron cuerpo en el ideario generalizado de las culturas políticas que han tenido a partir de entonces un papel preponderante en el establecimiento del régimen jurídico de regulación. Aquel que en cada sucesivo momento de la historia contemporánea ha venido a precisar el margen de posibilidades de acción que las posteriores leyes educativas han ido creando. Desde este punto de vista, la LGE, la LOECE y la LODE constituyeron el *campo de pruebas* que permitió hacer tangibles las diversas y confrontadas aspiraciones de los grupos políticos representantes del sentir social -o, cuando menos, responsables del ordenamiento jurídico en esta materia-.

La LGE en primer lugar, por tratarse del primer paso decidido para incorporar a España a un mundo -el regido por las consideraciones técnicas y económicas- que ya difería de aquél para el que fue concebida la Ley Moyano de 1857. Tiene por ello un carácter inaugural. El hecho de venir precedida por el Libro Blanco de 1969 ya es un síntoma de una

voluntad de cambio que no pretende estar al albur del capricho del gobernante de turno, sino de una serie de consideraciones racionales que sitúan la necesidad de los cambios en un orden lógico que, según se decía, no se pretendía *político*. Pero las mismas conclusiones del informe ya son demoledoras respecto de la realidad sobre la que intervenir, reflejando la inadecuación de un modelo decimonónico obsoleto para una sociedad que cambiaba de forma acelerada a lomos del desarrollismo por un lado, y de la propia dinámica del cambio social dentro de una estructura capitalista por otro. La inevitabilidad de su sustitución por un nuevo modelo hizo evidente la trama de intereses sobre la que se había sustentado aquel sistema heredado del XIX, que se encontraba mayoritariamente en manos de la Iglesia católica, de tal modo que la escolaridad formaba parte *natural* de sus procedimientos de divulgación ideológica. La oposición eclesial a la LGE y los problemas de la subsidiariedad no eran, no obstante, privativos del clero, sino que se extendía a aquella parte de la sociedad que de manera secular se veía beneficiada por el elitismo consustancial a la escuela tradicional, y veía ahora amenazadas sus opciones futuras de logro social, desde el momento en que la LGE abría la puerta a una *educación para todos* que en lo sucesivo se reveló como imparables. Todo ello, unido a la acción de los movimientos de profesores opuestos al régimen, comenzaba a evidenciar una fisura en la hasta entonces unívoca concepción que se tenía de la educación. Con la irrupción de la LGE, la educación en España dejaba de ser un tránsito unitario, individual e incuestionado, para pasar a ser objeto de distintas visiones que se trasladaban al espacio público y a la cultura política de los diferentes grupos que -agonía del régimen mediante- se anunciaban ya como los protagonistas del escenario político español en los años siguientes.

No es extraño que, dada esta carga de renovación, fuese la familia *tecnocrática* del franquismo la única con una visión lo suficientemente moderna como para abordar el proceso. Sin embargo tal pretensión había de quedar irremediabilmente lastrada por las contradicciones inherentes al propio régimen, encastillado entre la necesidad de sobrevivir en un mundo en el que todas las condiciones de vida -económicas, sociales, culturales- parecían entrar en crisis, y la no menos irrenunciable necesidad de sostener hasta el fin la estructura ideológica y los valores que sostenían en el aire al franquismo. La incipiente diversidad con que se contemplaba el mundo de la educación a partir de la LGE no es sino una manifestación más de esa contradicción interna, uno más de los aspectos a los que la Ley Villar Palasí no pudo dar respuesta. Sus logros, lastrados por unas circunstancias de desintegración, son sin embargo percibibles en el futuro del escenario educativo. Supone la incapacidad de la vuelta

atrás y la introducción de toda una serie de innovaciones y condicionantes que encontraron desarrollo en las leyes posteriores y en la posterior atención de los grupos políticos, de los agentes educativos y de la sociedad en general.

Esas distintas visiones toman cuerpo legal en 1978, cuando se transforman en norma legislativa en el art. 27 de la Constitución, situadas en paridad de ubicación e importancia. Su defensa por los diferentes grupos se hace desde entonces legítima y susceptible de la protección del aparato estatal. La Constitución consagra los principios de libertad y de igualdad en la esfera educativa. Y ambos son los ejes sobre los que pivotarán las diferencias que acerca de la educación mantendrán desde entonces las culturas políticas españolas. El resto, -estructura del currículum, aplicaciones metodológicas, sistemas de evaluación, regímenes de dirección y organización, incluso selección de contenidos- serán elementos siempre susceptibles de ser derivados hacia -o de derivarse desde- estas dos esferas que suponen posiciones irreconciliables, y frente a las que han fracasado todos los sucesivos intentos de integración mediante el establecimiento de los periódicos pactos educativos, de efímera y fragmentaria vida en el mejor de los casos.

Pero una Constitución es, al fin y al cabo, una propuesta de mínimos, un texto que reconoce situaciones y derechos que han de ser objeto de desarrollo. Por esto, nuestro análisis ha abarcado las dos leyes educativas siguientes, que son los primeros intentos de dar cuerpo y extensión a lo preceptuado en el art. 27. Un objetivo semejante tan sólo llegó a obtenerse de forma nítida con la LODE -cuyos elementos básicos han tenido un amplio recorrido de inderogabilidad en los años siguientes-, ley que deja establecido el escenario polarizado a que alude el combo libertad-igualdad, y que diseña el sustrato fundamental sobre el que se organizan las culturas políticas españolas con respecto a la educación y sus manifestaciones - pues el influjo regulador de las diferentes leyes orgánicas se disemina a través del *árbol de Porfirio* legislativo mediante decretos de desarrollo, órdenes, instrucciones, y resto de instrumentos jurídicos-.

La democracia se estrenó con un partido, la UCD, que presentado como el centro posible, se encontraba sometido a presiones a uno y otro lado en su acción política. Con la reforma del Estado como objetivo básico, eran subordinados otros componentes de la concertación social y de las exigencias ciudadanas. En este escenario de confusión e incertidumbre de los años centrales de la Transición, la LOECE presenta un perfil continuista respecto a la Ley Villar. Conformada por una muy semejante concepción tecnocrática, se centra en la adecuación del funcionamiento de los centros educativos y a la estructura de su

gestión interna, pero deja incólumes los principios fundamentales, los objetivos generales y la amplitud de desarrollo que hubiese requerido una normativa verdaderamente emanada del precepto constitucional. Resulta insuficiente para las necesidades de una sociedad democrática e, incluso, *toma partido* por una de las opciones en juego fruto de aquella diversidad del art. 27 que mencionábamos, la de la titularidad privada con ideario exclusivo e independiente del sector público. En tales condiciones, se reproducen las acciones por parte de los Movimientos de Renovación Pedagógica que venían actuando en la oposición al franquismo, con un incremento de las propuestas alternativas, dentro de un clima de conflictividad que es la expresión de las esperanzas frustradas de consolidación democrática en el sistema educativo.

Con la llegada de los socialistas al poder en 1982, esas esperanzas parecen florecer de nuevo. El PSOE presenta su voluntad de reforma educativa como una prioridad consustancial al propio espíritu de su pensamiento. El socialismo había proclamado sin cesar su alineamiento con lo público, con el fortalecimiento de un sistema educativo público, con la prevalencia de la igualdad de acceso a la educación, con la eliminación de desigualdades y con la promoción de las consecuencias que de ello se derivan para la vida de los ciudadanos y sus posibilidades de desarrollo personal y laboral. Un sistema, por fin, que estuviese centrado en un ejercicio democrático de la educación puesta en manos de la comunidad educativa. Todo este discurso supuso un proporcional incremento de las expectativas sobre el desarrollo que el PSOE llevase a cabo del mandato constitucional.

La LODE, sin embargo, representa el primer fruto tangible de las consecuencias a que da lugar el intento de desarrollo de los principios -contrapuestos, por polarizados- de la libertad y la igualdad. La igualdad aquí se transforma en el doble frente de la problemática de la participación -una vez que el acceso queda resuelto- donde el formato elegido es el de los Consejos Escolares y la generalización de sus participantes, y en el segundo frente de la importancia prioritaria concedida a la red pública. La libertad, por su parte, habría de ser contemplada desde diversas perspectivas. De ellas, la considerada prioritaria por el sector conservador era la vinculada a la libertad de creación de centros seguida de la de libertad de elección por parte de los padres. La finalidad última de esta concepción estribaba en el mantenimiento de la tradicional red confesional que había caracterizado al sistema, y la patrimonialización del mismo por la iniciativa privada vinculada a la Iglesia. Sin embargo, ahora otro asunto venía a sumarse a la mera detentación de la titularidad de los centros, y era la financiación de los mismos, que tras la irrupción del Estado como agente activo

constitucionalmente reconocido, se transformaba no sólo en un interlocutor ineludible, sino en el *socio capitalista* cuyos fondos eran objeto de aspiración. La financiación pasaba a constituir un elemento capaz de modificar el sentido de las titularidades meramente de derecho privado, y transformar el perfil del derecho inicial de libertad del que procedía. La libertad, como la igualdad, hay que pagarlas.

La respuesta fue el régimen de conciertos, con el que se abrió el camino a una estructura triple de ordenación en la que, ante la imposibilidad de gestionar de manera separada las demandas de las culturas políticas enfrentadas, se optó por *fagocitar* parte del sector privado y someterlo para su funcionamiento a un conjunto de requerimientos comunes con el sector público. En la esperanza de construir así un sistema público abierto y flexible donde el principio de libertad entendido al modo conservador pudiese igualmente tener cabida. El resultado multiplicó las opciones de elección y construyó un nuevo actor en el sistema, -los centros concertados- en la encrucijada entre lo público y lo privado. Y con espacio a uno y otro lado por donde poder plantear exigencias, organizar negociaciones y crear o disolver alianzas. En el ámbito de las culturas políticas, trajo consigo una nueva diversificación de las mismas según intereses, ya que la *clientela* de lo privado y lo concertado -así como sus defensores y sostenedores-, aunque próxima, no resultaba coincidente.

La exposición que aquí concluye pone de manifiesto la capacidad de comprensión del fenómeno educativo cuando se amplía su esfera de análisis más allá de lo meramente ideológico o lo estrictamente pedagógico. Evidencia igualmente el papel preponderante de los grupos políticos en el poder -o que aspiran a estarlo- de cara a la construcción de relatos sobre la realidad y de su posterior ordenación como elementos normativos que afecten a la sociedad -lo que vendría a constituir el proceso de la técnica legislativa-. Y muestra, finalmente, el hecho preocupante de que cuando las culturas políticas tienden a verse representadas de manera hegemónica por los grupos de interés y las estructuras políticas organizadas e institucionalizadas, la participación de los grupos que desarrollan la acción social práctica puede asumir comportamientos, opiniones y asunciones *heredados en vertical* de aquellos grupos situados en la cima del poder o en sus proximidades. Habría, en este sentido, que tratar aspectos como el del papel que cumple la cultura política de los padres, de los profesores, de los opinadores sobre educación y otros agentes, y hasta qué punto éstas están vinculadas con la cultura política de los grupos parlamentarios. Ello nos llevaría al problema de la legitimidad representativa en este ámbito a la hora de ser una extensión de la cultura política de la comunidad educativa -subconjunto de la ciudadanía que tiene intereses directos en el

mundo de la acción educativa-, o si los intereses en educación de los grupos políticos son en realidad intereses de otro tipo que se tratan de imponer a la opinión pública. En tal caso, las leyes estudiadas en el presente trabajo -y las que les siguieron en el tiempo- constituirían instrumentos de dominación en lugar de manifestaciones genuinas de práctica democrática.

Bibliografía

- Almond , G. y Verba, S. (1970). *La cultura cívica*. Madrid: Euramérica.
- Alonso-Castrillo, S. (1996). *La apuesta del centro. Historia de UCD*. Madrid: Alianza.
- Álvarez Junco, J. (1994). Movimientos sociales en España. Del modelo tradicional a la modernidad postfranquista. En J. Gusfield y E. Laraña (coords.) *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología a la identidad*. Madrid: CIS.
- Andrade, J. (2012). *El PCE y el PSOE en (la) transición. La evolución ideológica de la izquierda durante el proceso de cambio político*. Madrid: Siglo XXI.
- Artigues, D. (1971). *El Opus Dei en España, 1928-1962: su evolución ideológica y política*. París: Ruedo Ibérico.
- Augustín Puesta, M. (2003). *Feminismo: identidad personal y lucha colectiva. Análisis del movimiento feminista español en los años 1975 a 1985*. Granada: Universidad de Granada.
- Baby, S. (2018). *El mito de la transición pacífica. Violencia y política en España (1975-1982)*. Madrid: Akal.
- Balfour, S. y Martín García, O. (2013). Los movimientos sociales y la transición a la democracia en España. En R. Quirosa-Cheyrouze (ed.). *La sociedad española en la Transición. Los movimientos sociales en el proceso democratizador*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Buse, M. (1984). *La nueva democracia española: Sistema de partidos y orientación del voto(1976-1983)*. Madrid: Unión Editorial.
- Cabrera, M. A. (2010). "La investigación histórica y el concepto de cultura política". En M. Pérez Ledesma y M. Sierra (eds.): *Culturas políticas: teoría e historia*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico.
- Cardona Escanero, G. (2014). La transición militar antes del 23-F. En R. Quirosa-Cheyrouze (coord.) (2014). *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*. Madrid: Biblioteca Nueva.

- Carr, R. y Fusi, J. P. (1979). *España, de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Planeta.
- Cubero Sánchez, J. (1995). Montejurra 1976. Un intento de interpretación. En J Tusell y Á Soto (comps.). *Historia de la transición y consolidación democrática en España, 1975-1986*. Madrid: UNED.
- De Vicente Algeró, F. J. (2012). *El catolicismo liberal en España*. Madrid: Encuentro.
- Del Río Morillas, M. (2015). Los orígenes de Alianza Popular: entre el reformismo institucional y la extrema derecha neofranquista nacional-populista (1976-1979). Un estado de la cuestión. *Franquisme & Transició. Revista d'Història i de Cultura*, 3, 301-333.
- Elejabeitia Tavera, C. (1988). Educación y cultura política. *Documentación Social*, 73, 59-72.
- Escolano Benito, A. (1989). Discurso ideológico, modernización técnica y pedagogía crítica durante el franquismo. *Historia de la Educación*, 8, 7-27.
- Escolano Benito, A. (2002). *La educación en la España contemporánea: políticas educativas, escolarización y culturas pedagógicas*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Fernández de Castro, I. (1973). *Reforma educativa y desarrollo capitalista: informe crítico de la Ley de Educación*. Madrid: Edicusa.
- Figuro, J. (1981). *UCD, "la empresa" que creó Adolfo Suárez: historia, sociología y familias del suarismo*. Barcelona: Grijalbo.
- Franco Salgado-Araujo, F. (1976). *Mis conversaciones privadas con Franco*. Barcelona: Planeta.
- García Gutiérrez, J. (2009). La dimensión cultural del derecho a la educación y su expresión a través del ideario de los centros docentes. *Revista Española de Pedagogía*, 244, 529-544.
- Gillespie, R. (1991). *Historia del Partido Socialista Obrero Español*. Madrid: Alianza.
- Giménez Martínez, M. A. (2015). El corpus ideológico del franquismo: principios originarios y elementos de renovación. *Estudios Internacionales*, 180, 11-45.
- Gómez Llorente, L. (1983). La política educativa. *Cuadernos de Pedagogía*, 100.
- Gómez Llorente, L. (2011). El desvío de un modelo. *Cuadernos de Pedagogía*, 408.
- Gómez Llorente, L. y Mayoral Cortés, V. (1981). *La escuela pública comunitaria*. Barcelona: Laia.
- González Cuevas, P. C. y Montero García, F. (2001). Los conservadores españoles en el siglo XX. En A. Morales Moya (dir.). *Las claves de la España del siglo XX*. Valencia: Sociedad Estatal Española Nuevo Milenio.

- González-Geraldo, J. L. (2017). Cultura escolar y reformas educativas en España: algo más de medio siglo y perspectiva de futuro. *Crónica. Revista Científico Profesional de Pedagogía y Psicopedagogía*, 2, 39-50.
- Herrero de Miñón, M. (1979). Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 9, 73-97.
- Hopkin, J. (2000). *El partido de la Transición. Ascenso y caída de la UCD*. Madrid: Acento.
- Huneuus, C. (1985). *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*. Madrid: CIS.
- Iglesias de Ussel, J. (2014). La política y las políticas educativas. *Participación Educativa*, 3(5), 17-23.
- Jiménez, Jesús (2011). La LODE: Nuevas lecturas. *Cuadernos de Pedagogía*, 408.
- Jiménez, Jesús (2013). Crónica de la escuela vivida. *Cuadernos de Pedagogía*, 433, 91-94.
- Jiménez Sánchez, F. (1995). *Detrás del escándalo político: opinión pública, dinero y poder en la España del siglo XX*. Barcelona: Tusquets.
- Juliá, S. (1997). *Los socialistas en la política española*. Madrid: Taurus.
- Juliá, S. (2006). En torno a los proyectos de transición y sus imprevistos resultados. En C. Molinero (ed.). *La transición treinta años después*. Barcelona: Península.
- Laraña, E. (2013). Los movimientos sociales y la transición a la democracia en España. En R. Quirosa-Cheyrouze (ed.). *La sociedad española en la Transición. Los movimientos sociales en el proceso democratizador*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Linz, J. J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- López Villaverde, A. L. (2009). La transición religiosa o eclesial en España. En M. Ortiz Heras (coord.). *Culturas políticas del nacionalismo español. Del franquismo a la transición*. Madrid: Catarata.
- Lorente Arroyo, M. (2018). Historia de los pactos educativos en España. *Cuadernos de Pedagogía*, 488.
- Lozano Seijas, C. (1994). *La educación en los siglos XIX y XX*. Madrid: Síntesis.
- Maravall, J. M. (1984). *La política de la transición*. Madrid: Taurus.
- Marín Arce, J. M. (1997). *Los sindicatos y la reconversión industrial durante la transición*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Martín Fraile, B. (2017). *Testimonios de maestros. Modelos y prácticas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

- Mateos, A. (2013). Del "laberinto socialista" al "partido de la transición". En R. Quirosa-Cheyrouze y R. Muñoz (eds.). *Los partidos en la Transición*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Molinero, C. e Ysàs, P. (2018). *La transición: Historia y relatos*. Madrid: Siglo XXI.
- Moradiellos, E. (2001a). *La España de Franco (1939-1975). Política y sociedad*. Madrid: Síntesis.
- Moradiellos, E. (2001b). La transición política española: el desmantelamiento de una dictadura. *Sistema*, 160, 55-73.
- Morán, M. L. (2011). La cultura política en España: Interrogantes, debates y aportaciones. En J. Flores Dávila (coord.): *A 50 años de la Cultura Cívica: Pensamientos y reflexiones en honor al profesor Sydney Verba*. México: UNAM.
- Murillo Ferrol, F. (1974). Las actitudes políticas. En M. Fraga Iribarne (et al.): *La España de los años 70*. 541-567. Madrid: Moneda y Crédito.
- Ortega Gutiérrez, F. (1992). Las ideologías de la reforma educativa de 1970. *Revista de Educación, n° extraordinario*, 31-46.
- Ortiz Heras, M. (2005). Historia social en la dictadura franquista: apoyos sociales y actitudes de los españoles. *Spagna contemporanea*, 28, 169-186.
- Pérez Pérez, J. A. (2011). Una sociedad en transformación (1982-1996). *Ayer*, 84, 99-127.
- Plandiura Vilacís, R. (1979). Estatutos de centros docentes no universitarios. En torno al proyecto de UCD. *Cuadernos de Pedagogía*, 59.
- Preston, P. y Vázquez, M. (2001). *El triunfo de la democracia en España*. Barcelona: Grijalbo.
- Puelles Benítez, M. (1992). Los valores en las grandes leyes de educación. En M. Muñoz-Repiso, J. Valle y J. L. Villalaín (coords.). *Educación y valores en España*. 63-81 Madrid: MEC.
- Puelles Benítez, M. (2000). Política y educación: cien años de historia. *Revista de Educación. N° extraordinario*, 7-36.
- Puelles Benítez, M. (2006). Los hitos reformistas: la viabilidad de las reformas y la perversión de las leyes. En J. Gimeno Sacristán (comp.): *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*. Madrid: Morata.
- Puelles Benítez, M. (2009). *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España (1898-2008)*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Puelles Benítez, M. (2010). *Política y educación en la España contemporánea*. Madrid: UNED.

- Quirosa-Cheyrouze, R. y Fernández Amador, M. (2013). El movimiento vecinal: la lucha por la democracia desde los barrios. En R. Quirosa-Cheyrouze (ed.). *La sociedad española en la Transición. Los movimientos sociales en el proceso democratizador*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Redondo Argüelles, G. (1999). *Política, cultura y sociedad en la España de Franco (1939-1975)*. Pamplona: Eunsa.
- Rodríguez Jiménez, J. L. (1994). *Reaccionarios y golpistas. La extrema derecha en España: del tardofranquismo a la consolidación de la democracia*. Madrid: CSIC.
- Rodríguez Jiménez, J. L. (2008). La división de la clase política en el tardofranquismo. En C. Navajas Zubeldia y D. Iturriaga Barco (eds.). *Crisis, dictaduras, democracia*. Actas del I Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo. Logroño, Universidad de la Rioja.
- Salcedo, J. (1992). La cultura política de los españoles en la década de los ochenta. En A. Guerra y J. F. Tezanos (eds.) *La década del cambio. Diez años de gobierno socialista 1982-1992*. Madrid: Sistema
- Saz Campos, I. (2003). *España contra España. Los nacionalismos franquistas*. Madrid: Marcial Pons.
- Solana Madariaga, J. (1992). La educación en España en el decenio 1982-1992. En A. Guerra y J. F. Tezanos (eds.) *La década del cambio. Diez años de gobierno socialista 1982-1992*. Madrid: Sistema
- Soto Carmona, Á. (2005). *Transición y cambio en España, 1975-1996*. Madrid: Alianza.
- Soto Carmona, Á. (2014). Continuidad, reformas y sobre todo improvisación. En R. Quirosa-Cheyrouze (coord.) (2014). *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Soto Carmona, Á. y Mateos López, A. (2013). *Historia de la época socialista. España: 1982-1986*. Madrid: Sílex.
- Tiana Ferrer, A. (2013). 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), 19-41.
- Torreblanca Prieto, J. (2010). La LODE. 25º aniversario de la promulgación de una ley. *Participación Educativa*, 14, 18-28.
- Tusell, J. (1988). *La dictadura de Franco*. Madrid: Alianza.
- Tusell, J. (1999). *La transición española hacia la democracia*. Madrid: Historia 16.

- Vilarós, T. (1998). *El mono del desencanto. Una crítica cultural de la transición española (1973-1993)*. Madrid: Siglo XXI.
- Villar Ezcurra, J. L. (1979). El derecho a la educación como servicio público. *Revista de Administración Pública*, 88, 155-207.
- Viñao, A. (2011). Público-privado. Concepciones, malentendidos y estrategias. *Cuadernos de Pedagogía*, 409.
- Viñao, A. (2014a). La educación en el franquismo (1936-1975). *Educación en Revista*, 51, 19-35.
- Viñao, A. (2014b). Escuela pública, escuela privada. *Cuadernos de Pedagogía*, 451.
- Ynfante, J. (1970). *La prodigiosa aventura del Opus Dei: génesis y desarrollo de la santa mafia*. París: Ruedo Ibérico.
- Ynfante, J. (1996). *Opus Dei: así en la tierra como en el cielo*. Barcelona: Grijalbo.