

PUELLES BENÍTEZ, Manuel de: *Política educativa en perspectiva histórica. Textos escogidos*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2017, 390 pp.

Esta obra reúne una acertada selección de trabajos que tienen por objeto investigar el devenir de la historia moderna en materia de política y legislación de la educación en España. Publicados en distintas revistas y obras colectivas se presentan agrupados siguiendo un orden cuidadoso que contribuye a aumentar su valor. En primer lugar, porque es necesario reconocer que los escritos de Manuel de Puelles han enriquecido la historiografía en esta materia. En segundo lugar, porque sin duda marcan un paradigma magistral que ha sido fuente de formación e inspiración de muchas generaciones de especialistas en educación. Y, en tercer lugar, porque satisfacen la curiosidad de cualquier persona interesada en estos temas, pues facilitan las respuestas precisas que permiten conocer los problemas más relevantes de los últimos siglos. Son algunas de las razones que hacen de la obra un valioso, merecido y necesario homenaje a un especialista cuyos textos mantienen la frescura y el arrojo intelectual con que fueron concebidos, pues arraigan en un canon que brotó con vigor en su paradigmática *Educación e ideología en la España contemporánea*. Como señala Alejandro Tiana en el elogioso Prólogo que abre esta recopilación, estamos ante un autor cuya biografía le ha permitido situarse en una posición privilegiada para analizar la política de la educación en la España contemporánea y dotado de una capacidad sobresaliente para adentrarse en los procesos que analiza y valorar la aplicación de las políticas más allá de su génesis.

A efectos formales, el trabajo se divide en cinco grandes apartados dotados de una lógica que la dota de coherencia. Trata el primero sobre el marco histórico de la modernidad política, para destinar

el segundo a cuatro cuestiones históricas que trazan la evolución del sistema educativo hasta 1970. Los apartados restantes versan sobre las relaciones que unen la educación con las políticas de libertad e igualdad –cuarto–, de secularización y laicidad –quinto– y de consenso –sexto–, alcanzando así la historia más reciente del tiempo presente. Tratemos de dar cuenta de la valía de una obra tan completa y extensa en temas y tratamiento. Empecemos por el primero de ellos, dedicado a *El marco histórico de la modernidad política*, donde se estudian los procesos de construcción y desarrollo de los sistemas educativos contemporáneos con destacado papel del que surgió en Francia como desarrollo del proceso revolucionario. En su dinámica política fueron los debates sobre los principios de libertad e igualdad los que fijaron el devenir de la construcción del Estado nación surgido de las revoluciones liberales. Este primer apartado se dedica a: «Revolución francesa y educación: su incidencia en la génesis del sistema educativo español» (pp. 27-61). Tiene por objeto dar cuenta de los grandes principios revolucionarios de libertad e igualdad, junto al concepto de nación. Analizan la influencia de la Revolución francesa en la extensión de esos derechos proyectados en la creación de un sistema nacional de educación. La última parte está destinada al análisis de la influencia de la revolución en el sistema educativo español, tanto en relación a los valores comunes, como a la libertad de enseñanza y a las relaciones con la religión y la Iglesia católica.

En el segundo apartado se desarrollan: *Cuatro grandes cuestiones* que estudian los cambios producidos a lo largo de diferentes etapas históricas que van del Sexenio Revolucionario, a la Restauración, la Segunda República y la etapa tecnocrática del régimen del general Franco. La primera es la que vincula «Estado y educación: una relación histórica» (pp. 65-100). Trata en principio sobre el

nacimiento del Estado moderno, partiendo del estudio de las relaciones con la educación en el Antiguo Régimen a través de la teoría del *soberano educador* en la obra de Hobbes. Continúa con el desarrollo del Estado liberal analizando las paradojas entre sus ideales y la realidad de sus pactos y cesiones frente a los intereses de las diferentes fuerzas políticas y sociales. Detalla la aspiración a la escolarización universal y las resistencias que hubo de enfrentar. En especial las que planteó la Iglesia, que son estudiadas a través de la teoría de Swaan, quien mantiene que, con independencia del credo religioso al que servían las diferentes confesiones, lo fundamental para ellas fue la posición de supremacía que cada una ocupaba. Primero, en relación con el Estado; segundo, con las demás religiones, y tercero, con la misma educación. En la búsqueda de una respuesta al desigual desarrollo de los sistemas públicos de educación, una de las causas halladas, en la perspectiva de Margaret Archer, es que habían quedado en manos de la Iglesia en muchos casos por la limitada parte de la sociedad a la que afectaba esta actividad y también porque las distintas Iglesias reforzaban la legitimidad del propio Estado. Por otra parte, empleando las ideas de Green subraya que el problema de la desigualdad de los sistemas públicos de educación dependió de la organización sistemática y la consolidación por parte de las autoridades, la formación del profesorado y la supervisión cuidadosa de su trabajo. Y junto a ellas, la consideración de la enseñanza como una prioridad nacional, siendo estas las características que conducirían a la extensión de la oferta y al aumento de los niveles de acceso de la población. Entre otras razones, por la falta de capacidad del sistema de educación privada de acometer la extensión de la escolarización al conjunto de la población. La clave reside en la naturaleza del Estado nacional que se formó en el

siglo XIX europeo y en los diferentes grados de desarrollo en su proceso de formación que alcanzan con el modelo de Estado de Bienestar, avanzado el siglo XX, el reconocimiento de la educación como derecho social. Este fue un desarrollo del derecho de igualdad, como idea-fuerza, que defendió la izquierda europea luchando por la escolarización obligatoria y gratuita, tendiendo a ampliar el número de años de formación y los conocimientos que habrían de integrar ese proceso. La educación alcanzó la consideración de un derecho prestacional que exigía la implicación eficiente del Estado. La crisis de modelo de sociedad del bienestar que años atrás se había asentado en la extensión de la sanidad, la seguridad social y la educación pública, fue puesto en cuestión por el Estado neoliberal sobre la base de los discursos de calidad, libertad de elección de centro docente y autonomía institucional.

La segunda cuestión de este segundo apartado de la obra trata «De la cátedra de Bachillerato al profesorado de educación secundaria» (pp. 101-122) y da cuenta de la aparición de un conjunto de instituciones diferenciadas de educación formal creadas o reconocidas por el Estado que se dedican a la educación. Son controladas mediante un sistema de inspección regulado por el Gobierno y sus procesos y niveles se establecen y regulan relacionados entre sí. En España, el sentido de la segunda enseñanza se encuentra fijado en el denominado Informe Quintana, de 1813, donde se afirma que el objeto del «segundo grado de instrucción es el de preparar el entendimiento de los discípulos para entrar en el estudio de aquellas ciencias que son en la vida civil el objeto de una profesión liberal». La enseñanza secundaria se configura de manera propedéutica y selectiva, y junto a ella, como innovación histórica, son creadas las cátedras de Bachillerato en torno a las cuales girará toda la educación secundaria. La ausencia de una formación

pedagógica y el anhelo de aspirar a semejarse a las enseñanza universitaria modelaron la conformación de la segunda enseñanza y están en el origen de un vínculo de dependencia que hizo del canon universitario la fuente de la cultura profesional de los catedráticos de instituto y la que condicionará su formación. Será el modelo de «aspirantado» impulsado tras la creación del Instituto-Escuela en 1918, que fue primero de experimentación, el que se aplique como modelo por medio de la reforma de la formación del profesorado que acaba con la Guerra Civil. Coincide también con el inicio de un incipiente proceso de universalización de la enseñanza primaria destinada a las clases populares y de una enseñanza media para las clases medias y altas como preparación previa a la enseñanza universitaria. La *Grammar School*, el *Gymnasium*, el *Lycée* o el *Instituto* eran su correlato, en tanto que la *Modern secondary school* en el Reino Unido, la *Hauptschule* en Alemania, el *College d'enseignement* en Francia o el centro de formación profesional en España eran las enseñanzas paralelas a las académicas a las que las clases populares podían acudir desde la enseñanza primaria. La gratuidad y obligatoriedad de la segunda enseñanza fue defendida y argumentada en 1919 por Manuel Bartolomé Cossío en el informe para la reforma de la educación secundaria que le fue encargado para el Consejo de Instrucción Pública. Es un logro que no se producirá hasta la introducción del modelo de educación «comprensiva» en 1970 con la Ley General de Educación. En ella se fundían los años de primaria con los primeros cursos de secundaria en un nivel educativo obligatorio y gratuito diseñado para toda la población durante las edades comprendidas entre los seis y los catorce años. El impulso a la extensión de la enseñanza secundaria se produjo en 1990 con la LOGSE al ser ampliada la obligatoriedad y gratuidad hasta los dieciséis años. Estos cambios supusieron

también una transformación en las condiciones del profesor que tradicionalmente se había ocupado de un nivel anclado en una concepción propedéutica y elitista del clásico bachillerato.

La tercera cuestión es la relación entre «Política escolar y debate público en la España del primer tercio del siglo xx: el problema de los recursos» (pp. 123-158). Emplea los debates y la confrontación parlamentaria como fuente privilegiada para conocer los intereses, las ideas y los argumentos de la clase política y para analizar las relaciones y el tratamiento dado al problema escolar el primer tercio del siglo xx. Subraya las relaciones del regeneracionismo con la educación y su constante permanencia bajo distintas denominaciones a lo largo de las tres primeras décadas y a través de sucesivas generaciones políticas e intelectuales. Todas ellas persiguieron la modernización de España, la renovación moral y una profunda reforma de las enseñanzas, como medios posibles para hallar una solución a la crisis de fin de siglo desatada por la debacle que generó la derrota. Los problemas económicos se pusieron de manifiesto en los primeros debates presupuestarios, aunque la inestabilidad política impidió que el Parlamento lo hiciera en torno a proyectos de ley sobre asuntos de enseñanza elemental o media, dado que no hubo lugar a celebrar ninguno a pesar de que fuera solicitado por la mayor parte de los componentes de la cámara. Sí se produjo en torno al proyecto de ley de reorganización de las universidades presentado por Romanones. Entre los temas analizados, revisa la idea de escuela unificada y el último de los debates presupuestarios de la Restauración, para finalizar con un análisis de la relación establecida entre el movimiento regeneracionista, la Dictadura y la República. La cuarta cuestión trata de la relación entre «Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970» (pp. 159-178). En su contenido da cuenta del debate

sobre la tecnocracia en el mundo occidental y su realidad en España, del proceso de reforma y la elaboración del denominado Libro Blanco en 1969 que fue el preámbulo y formó parte de la compleja génesis de la Ley General de Educación. De ella se analizan sus novedades institucionales, y valora si se trata en realidad de una norma que enlaza con el espíritu regeneracionista propio del primer tercio del siglo xx.

La tercera parte de la obra, trata sobre las *Políticas de libertad e igualdad*, y agrupa tres trabajos esenciales. El primero analiza las relaciones «Educación, igualdad, mercados y democracia» (pp. 181-208), donde se estudia la idea de los derechos y su radical historicidad. Para ello parte de la transformación del Estado de Derecho en Estado de los ciudadanos, en la idea de Norberto Bobbio, a partir de la génesis de los derechos públicos subjetivos adscritos a la condición de persona. Estos son reconocidos y garantizados como fundamentales e incorporados a las constituciones. Con ello, la ley que los desarrolla será fruto de la voluntad general y sobre ella se asentará el principio democrático del gobierno de las leyes. Surgirán frente al estado de naturaleza, como respuesta y base conceptual del nuevo Estado Liberal, en una realidad hipotética a la que recurrieron Hume, Locke, y que fue desarrollado por Hobbes, para dar cuenta de un estado en el que los hombres vivían como seres libres e iguales aunque en permanente disputa, inquietud o desasosiego en relación a sus derechos. De manera que para asegurarlos decidieron constituirse en sociedad política y establecer el Estado para asignarle como misión la de reconocer y garantizar los derechos de la persona, ligados a la propia naturaleza humana y por tanto inalienables, es decir, no se pueden ceder en propiedad, vender o desposeer de ellos. Son los derechos descritos por Benjamin Constant –*Escritos políticos*– los que predominan durante el siglo xix en Europa

y en los Estados Unidos. En suma, serán derechos de defensa de la persona frente al Estado demandando de él que no limite ese conjunto de libertades, que las proteja y las garantice. Este será el origen del desarrollo de la idea de libertad negativa que se encuentra en las bases del liberalismo político. En ellas el individualismo, la propiedad, la libertad de comercio y de contratos abrieron una nueva etapa del capitalismo industrial y comercial. Junto a ellos se da cuenta de la idea de educación como derecho social y del derecho de igualdad en su relación con el de libertad en sus diversas manifestaciones y de cómo cristalizaron en educación en torno a la igualdad de oportunidades –de acceso y de partida– ante la educación básica obligatoria y gratuita, y también igualdad de acceso en los niveles postobligatorios en función de mérito y capacidad, lo que significó igualdad de acceso al conocimiento. Dada la relación inversa que parece existir entre ambos derechos –de libertad y de igualdad– Puelles se plantea si son por tanto ¿valores antinómicos? Se trata de una dualidad resuelta en el artículo 27 de la Constitución española que reconoce a la vez y al mismo nivel los dos grandes principios de la democracia occidental. Pero frente a la idea del Estado que debe regular e intervenir para garantizar derechos fundamentales, el neoliberalismo de Hayek cuestionará en esa situación la eficacia del mercado, y también la igualdad de oportunidades pondrá en riesgo la libertad de los ciudadanos de la misma manera que el aumento del gasto público en el ámbito social desequilibra la estabilidad económica. Una renovada idea de los mercados, y el papel de las nuevas derecha e izquierda ante la educación. Deja abierta la posibilidad de interpretar la prevalencia de la libertad individual, sobre los derechos de igualdad, solidaridad y justicia en las sociedades neoliberales, en suma sobre los valores cívicos y el compromiso colectivo con el bien común.

El segundo trabajo enlaza con estas hipótesis y analiza la relación entre «Educación y libertad» (pp. 209-233) que remite tanto a la vertiente privada de la educación para el pleno desarrollo de la persona como al respeto de los derechos y libertades fundamentales para la convivencia en una sociedad democrática. Para el autor, existe una vertiente pública de la educación, donde la persona ha de aprender los principios básicos para la convivencia política y los derechos y libertades fundamentales de los que depende el desarrollo de la persona social. Pero constata que ni la educación para la libertad ni la educación en libertad son puntos importantes en la agenda pública de la oposición ni del gobierno. Aunque la complejidad de intereses individuales y sociales que confluye en temas de enseñanza hace de estos asuntos complejos. Pese a ser a la vez públicos y privados no fue hasta 1763 cuando la vertiente pública de la educación se transformó en una opción que el Estado asuma como derecho inalienable a partir del *Ensayo de la educación nacional* publicado por La Chalotais. Esta atribución obligó también al Estado a establecer un sistema educativo que se transformará en campo donde, en la interpretación de Pierre Bourdieu, agentes e instituciones luchan, según las regulaciones y las reglas constitutivas de ese espacio de juego, por dominar ese campo. Quienes lo logren estarán en condiciones de hacerlo funcionar en su beneficio, si bien habrán de contar siempre con la resistencia, la contestación, las reivindicaciones y las aspiraciones de «los dominados». En democracia, este papel lo representaría la oposición política junto a las minorías parlamentarias que, mediante el pacto, acuerdo o consenso, alcanzarían un estado de equilibrio político. La cultura escolar será la cultura legitimada por el Estado y, por tanto, una cultura con una función de integración nacional. Sin embargo, el mismo autor subraya el proceso de conversión que la

Revolución acometió al transformar la educación en un servicio público regulado por el Estado en contraposición al modelo liberal que predicaba la no intervención directa, manteniendo la garantía de los derechos fundamentales, el orden y la seguridad para asegurar el dinamismo óptimo de la sociedad. El sistema nacional de educación pública es posible que fuera el resultado de un desarrollo de las ideas gestadas por el pensamiento de los ilustrados, partidarios de una educación uniforme y laica bajo la protección del Estado frente a las posiciones del Antiguo Régimen. Analiza también las libertades en la enseñanza ligadas a la capacidad de creación de establecimientos privados, la transmisión de conocimientos o el derecho a la libertad de cátedra, reconocidos e interpretados por la jurisprudencia constitucional, a los que se une el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que deseen para sus hijos, lo que supone una triple convivencia de derechos basada en la libertad ideológica y religiosa junto a la libertad de expresión. En esa confluencia de derechos analiza el derecho de libertad de elección de centro, unido al de la financiación pública de centros privados, como temas vinculados que se han transformado en un debate abierto desde las posiciones neoliberales.

En relación a las libertades personales, civiles y políticas, al problema de la participación y la relación entre libertad, igualdad y educación, enfrenta su análisis planteando: ¿quién estaría dispuesto a renunciar a lo que se ha llamado la primera generación de derechos del hombre, a renunciar a la libertad de pensamiento y de expresión, a la libertad de conciencia y de culto, o a las libertades de reunión y de asociación, fundamento, entre otros, de las sociedades políticas modernas? Desde ahí conduce al lector hacia las relaciones entre libertad personal y educación asociada al problema de las libertades civiles. Da cuenta de

las diferencias entre las ideas de libertad negativa como idea de «estar libre de» y libertad positiva como «ser libre para» y la defensa de Isaiah Berlin del pluralismo político y el repudio de toda pretensión de imponer una concepción determinada del bien público. La libertad política y la educación es analizada en relación al problema de la participación según la evolución de los modelos de sufragio universal que no alcanza su plena extensión hasta el siglo pasado. Esta participación genera un modelo de ciudadanía civil, político y social, que permite desarrollar los derechos de libertad e igualdad a través de la educación y la extensión universal de los sistemas de enseñanza fomentados por el Estado. Y el tercero, apelando a la historia como indicaba Ortega y Gasset, para comprender el porqué de las cosas y el porqué de los problemas analiza la relación entre «Escolaridad obligatoria, comprensividad y atención a la diversidad» (pp. 235-254) como los términos de un proceso que se despliega en el tiempo que alcanza hasta la actualidad. Por eso da cuenta de esta relación, describe el tránsito de la escuela medieval a la escuela moderna, del deber de la escolarización a la escolarización obligatoria, la transición hacia la escuela comprensiva y su modelo de integración entre la formación general y la atención a la diversidad, tratando finalmente de la Ley General del Sistema Educativo (1990) y de la que entonces era para la Mejora de la Calidad Educativa (2013).

El cuarto gran apartado de la obra trata sobre las *Políticas de secularización y laicidad*, y contiene tres trabajos. El primero se dedica a uno de los temas centrales en la relación Iglesia-Estado, y trata sobre «Secularización y enseñanza en España (1874-1917)» (pp. 257-276). Se inicia con el análisis del concepto de secularización, que comienzan con los sucesos revolucionarios en Francia donde la separación de la Iglesia y el Estado se extiende a la autonomía de la sociedad civil respecto al dominio de la Iglesia. La

secularización se transforma en la idea de Owen Chadwick en «un proceso intelectual de una historia intelectual». Las posiciones del liberalismo revolucionario trasladaron al Estado la responsabilidad de la enseñanza hasta entonces monopolizada por la Iglesia y los procesos de secularización se transformaron en motivo de enfrentamiento persistente. En el caso español se tradujo en el resurgimiento católico y el predominio docente entre 1875 y 1901, con una expansión de la enseñanza católica, la libertad de enseñanza y la presencia de la religión en las escuelas. Explica de qué manera el turno y la alternancia en el poder llevarán a los conservadores, en ocasiones, hacia unas políticas educativas más clericales, frente a las secularizadoras de los liberales, oscilando ambos presionados por los intereses de las bases sociales que representaban. Pero las fuertes subvenciones municipales a las escuelas primarias de la Iglesia, el control doctrinal ejercido por las autoridades eclesiásticas sobre todos los niveles docentes y la constante resistencia a que el Estado inspeccionara y regulara la enseñanza privada confesional se unieron a un rápido crecimiento de los colegios religiosos impulsando el predominio de la Iglesia en la enseñanza en el final del siglo XIX. Por otra parte, el desastre del 98 supuso la repatriación de buen número de religiosos que confluieron con la política de la III República francesa por la que buen número de congregaciones se trasladaron a España activando en el partido liberal la conciencia sobre la adopción de medidas restrictivas y secularizadoras en materia de educación. Además de tratar el problema de la libertad de enseñanza y los generados con la enseñanza de la religión católica en las escuelas, el trabajo se detiene en el análisis pormenorizado de la secularización frustrada entre 1901 y 1917. Lo hace estudiando la consolidación de los derechos del Estado, frente a la tradición de la Iglesia, que como depositaria de la verdad absoluta tendría como



misión propagarla y enseñarla, en tanto que el Estado, como institución temporal y por tanto falible, ocuparía una posición subsidiaria de la Iglesia y la familia como instituciones destinadas a la enseñanza. Romanones será quien, desde el gobierno de principios de siglo, refuerce los poderes del Estado sobre la enseñanza privada y acentúe la política de secularización. A raíz de estos procesos, Puellas mantiene que el devenir de esas relaciones podría explicar que los obispos aceptaran con entusiasmo la dictadura de 1923, primero, y después la rebelión militar de 1936, dando inicio a «ese arcaico fenómeno que hemos denominado el nacionalcatolicismo».

El segundo: «Neutralidad y laicidad en la Escuela: la interpelación de Canalejas de 1908» (pp. 277-296), analiza la interpelación de 1908 y su contexto, a partir de la escasez de debates parlamentarios en torno a la educación y a las pocas intervenciones que se produjeron en torno a esta temática. Tan solo figura entre ellas el debate de 1902 sobre el proyecto de reforma universitaria presentado por Romanones. Sin embargo, es en las discusiones en materia de presupuestos donde se pueden hallar una parte importante de los planteamientos que permiten determinar los reiterados planteamientos políticos sobre los grandes problemas de la educación española. Uno de ellos es la interpelación que en nombre del Partido Liberal presentó en 1908 Canalejas titulada «Estado de la enseñanza en España y orientación del Gobierno sobre ella». El debate se polarizó en torno a la enseñanza del catalán y sobre la secularización de la enseñanza en base a la decisión del Ayuntamiento de Barcelona de crear varias escuelas municipales sobre el principio de que su enseñanza sería «neutra en materia religiosa, sin contener afirmaciones ni negaciones ofensivas para los sentimientos de los creyentes». La relación entre educación y religión ha sido una cuestión central en España, dado que no es posible tratar de ella sin

que emane como correlato y con ello se dé rienda al tema de la neutralidad del laicismo frente a la «moral cristiana». En 1910, tras los sucesos de la denominada «Semana Trágica», en Barcelona, durante la apertura de la nueva legislatura, el mensaje de la Corona avanzaba la puesta en marcha de un programa de gobierno de talante secularizador. Los problemas vinculados al desarrollo de la enseñanza y a la excesiva multiplicación de las órdenes religiosas eran, junto con el ejército, los objetos más destacados de la acción prevista. De hecho no solo era una novedad incluir en el discurso de apertura el tema educativo, sino que a la vez se declarara también la potestad del Estado para rechazar de sus centros educativos el prejuicio y la coacción de los diferentes dogmatismos instaurando la neutralidad religiosa en las escuelas públicas. Sin embargo, la oposición abierta de la Iglesia no hizo posible ni la reducción ni la secularización, transformándose en uno de los asuntos centrales cuando reapareció en la II República.

Ese es el tema analizado en el tercero de los trabajos, que trata «El debate parlamentario sobre la secularización en la II República» (pp. 297-322). En su contenido se da cuenta de la heterogénea amalgama del Gobierno provisional y de la contraposición de ideas y posiciones políticas entre las fuerzas que promovieron la república. Frente a ellas, la hostilidad y beligerancia de los grupos conservadores, frente a la modernización y sus implicaciones en la secularización de la sociedad, fueron parte del contexto en el que actuaron los gobiernos republicanos. Analiza primero el anteproyecto de Constitución de la Comisión Jurídica Asesora, que trató de buscar el mayor número de apoyos para la redacción del texto constitucional. A partir de la detallada descripción del contenido del proyecto, se inicia el desarrollo del debate de totalidad sobre la «cuestión religiosa» y la enseñanza, dando cuenta de la intervención de cada

uno de los principales representantes de las fuerzas políticas parlamentarias. Se inicia con la intervención del ministro de Justicia, Fernando de los Ríos, frente a la posición de la minoría católica representada por Gil Robles. Al día siguiente interviene Álvaro Albornoz en representación de la minoría representada por el Partido Radical Socialista, contrario a toda idea de pacto. Por su parte, el presidente del Gobierno Provisional, Alcalá-Zamora, líder de la minoría católica republicana, siendo el tema más sensible del debate el de la disolución de las órdenes religiosas. Cierra el capítulo de intervenciones la de Ovejero como representante de la minoría socialista. A partir de las posiciones debatidas la Comisión de Constitución presentó una nueva redacción del artículo 24 con las nuevas propuestas sobre las órdenes religiosas, y en el debate posterior intervino Manuel Azaña el 13 de octubre de 1931 para pronunciar su conocido discurso en el que sentenciaba que España había dejado de ser católica; finalmente, el capítulo aunque reconoce su importancia, elude el debate sobre los artículos dedicados a la ordenación de las competencias entre el Estado y las regiones autónomas para dar cuenta del proceso de acuerdo en el contenido y redacción del artículo 48 relativo a la enseñanza.

El cuarto trabajo de esta parte trata sobre: «Religión y escuela pública en nuestra historia: antecedentes y procesos» (pp. 323-344). Parte de la idea de que los liberales de 1812, a fin de alcanzar un pacto o acuerdo capaz de conciliar tradición del Antiguo Régimen con la modernidad de la revolución, renuncian en el proceso de elaboración de la Constitución y en la formación del Estado liberal a desarrollar en toda su extensión la libertad de expresión y la libertad de conciencia y de culto. Si bien el artículo 12 de la Constitución reconocía que la religión católica era la única verdadera y sería protegida por la nación prohibiendo que cualquier

otra pudiera ser practicada. Era una contradicción frente a las ideas liberales, que en materia de enseñanza permitió incluir entre las enseñanzas de la escuela de primeras letras el catecismo de la religión católica junto al conocimiento de las obligaciones civiles. Precepto que mantendría con distintas variaciones hasta la aprobación de Constitución de 1931 que instauró el laicismo escolar en aplicación de los principios que definieron al Estado republicano. Religión y enseñanza primaria, religión y enseñanza secundaria, el apogeo de la religión en el franquismo, religión y escuela en el vigente Estado aconfesional y la relación entre laicidad y educación, los acuerdos preconstitucionales, la interpretación eclesiástica de los acuerdos, la debilidad de la interpretación, las nuevas oportunidades, finalizando con un conjunto de ocho conclusiones posibles extraídas de las lecciones de la historia reciente.

La quinta parte de la obra se circunscribe a la relación entre *Consenso y política educativa*, que contiene dos aportaciones básicas para entender el desarrollo de las próximas legislaturas. Tratar el primero sobre «El pacto educativo: del consenso constitucional al disenso político». En él se analizan el proceso de transición política, la sobrecarga ideológica preconstitucional y las características del consenso que condujo a la génesis de la Constitución a partir de un Parlamento en el que ninguno de los partidos más votados alcanzó la mayoría absoluta evitando entonces que la UCD impusiera a los demás un articulado acorde con los intereses que representaba y con sus concepciones ideológicas. Da cuenta de la complejidad del consenso básico en educación que consistió en elevar al mismo plano los principios de igualdad, reconociendo el derecho a la educación y el de libertad de enseñanza. Ambos derechos hasta ese momento habían sido concebidos y parecían ideados como excluyentes entre sí. Sin embargo,



el alcance y los límites de ese pacto se situaron sobre los valores básicos, pero no sobre las políticas de aplicación, tal como mostró la realidad a través del arduo desarrollo legislativo y político del artículo 27. Esto da lugar a formular algunos interrogantes sobre la dificultad de conciliar las políticas públicas de educación, pues en tanto que a lo largo de dos siglos solo hubo tres grandes leyes de educación —el denominado Reglamento General de 1821, la Ley Moyano de 1857 y la Ley General de 1970—, en los últimos treinta años se han aprobado una decena de leyes orgánicas en educación de distinta composición y hechura. De esas leyes dos fueron derogadas: la primera, el Estatuto de Centros Escolares de 1980, lo fue cuatro años más tarde, en 1985; y la segunda, la Ley de Reforma Universitaria de 1983, lo fue en 2001. Otras tres fueron modificadas en profundidad: la Ley del Derecho a la Educación (LODE), de 1985; la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), de 1990, y la Ley de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros (LOPEG) de 1995. Por otra parte, la Ley de Universidades de 2001 fue sometida a importantes cambios en una nueva norma de 2007, en tanto que la Ley de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002 fue derogada por la Ley de Educación (LOE) de 2006 y esta a su vez fue parcialmente modificada por la Ley de Mejora y Calidad de la Educación (LOMCE) de 2013. Solo la Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional de 2002 se ha mantenido sin cambios. La complejidad del binomio consenso-disenso plantea una serie de exigencias objetivas para gestar un pacto de Estado en educación que estuvo cercano a conseguirse en la elaboración y aprobación de la Ley de Educación de 2006 durante el ministerio de Ángel Gabilondo.

El segundo trabajo reúne un conjunto de «Reflexiones sobre la necesidad de un nuevo pacto escolar» y trata sobre el paso *del disenso al consenso*, a partir del hecho de que todos los partidos

políticos, a excepción de su impulsor, frente a la Ley de Mejora de la Calidad Educativa, adoptaron el compromiso de derogarla en el momento que la alterancia política lo permitiera, constatar el principio por el cual los cambios de gobierno marcan el deshacer hacer de las leyes en materia educativa como la tela que Penélope tejía para el rey Laertes, que cada noche deshacía alargando el tiempo en espera del regreso de Odiseo y evitando elegir por esposo a alguno de los indeseados pretendientes. Esta evidencia lleva al autor a interrogarse sobre cuál ha sido en realidad la operatividad del consenso constitucional sobre la educación. Para dar una respuesta, analiza el pacto escolar alcanzado para la redacción del artículo 27 de la Constitución, que situó los valores de libertad e igualdad y sus derechos derivados en el mismo nivel de protección y reconocimiento que fue posible en virtud de las cesiones y renunciaciones mutuas entre los partidos políticos mayoritarios: UCD y PSOE. Sin embargo, las bases del pacto no han evitado la inestabilidad legislativa que ha alcanzado ocho leyes escolares en la democracia y tres reformas universitarias. Las posiciones que trataron de alcanzar acuerdos que permitieran la permanencia de las leyes y la sostenibilidad de las reformas se iniciaron en 1977 con la firma de la *Declaración conjunta a favor de la educación*, impulsada por la Fundación Encuentro, y en 2004 en el seno del Consejo Escolar del Estado; las organizaciones más representativas acordaron mantener abierto el diálogo a fin de alcanzar un pacto social sobre la educación sobre los problemas específicos, señalados por su importancia como base de influencia para facilitar un acuerdo político que no se alcanzó en la elaboración y aprobación de la nueva Ley de Educación de 2006 que promovió el Gobierno del PSOE. En 2009 el ministro Ángel Gabilondo recibió el encargo del presidente de Gobierno, Rodríguez Zapatero, de disponer un pacto político y

social sobre educación que trasladó a un documento presentado en abril de 2010 como «Propuestas para un pacto social y político de la educación», acompañado de una memoria económica, que la crisis económica y política junto a la realidad factible de alcanzar el gobierno en las futuras elecciones no facilitaron alcanzar pacto alguno. De hecho, la obtención de la mayoría absoluta del PP permitió aprobar la Ley de Mejora de la Calidad Educativa en 2013. A partir de aquí la realidad impone encontrar respuestas a otro interrogante: ¿es posible un pacto en educación? En el caso de alcanzar algún tipo de pacto, este no supondría el fin de los conflictos y tampoco el de las ideologías ni el de las posiciones políticas contrapuestas. El consenso es el medio por el que la democracia alcanza el entendimiento en una sociedad plural. Una posibilidad sería la de lograr un pacto de mínimos sobre políticas que permitan mejorar la educación y que puedan ser asumidas por la mayoría de los partidos políticos que se alternan en el poder. Entre ellos, la reforma de la formación y selección del profesorado; la reducción del fracaso y el abandono escolar; la del currículo básico, que sigue siendo rígido y academicista; de la formación profesional de la inversión pública en educación, junto a las

relaciones entre las redes formadas por la escuela pública y la privada concertada que pueden y deben comenzar a funcionar como complementarias, sin dejar de proponer una reforma constitucional que refuerce y garantice los derechos básicos que se derivan de los principios de libertad de enseñanza y de igualdad frente a la educación. De todo ello da cuenta el caso belga partiendo de la denominada «cuestión escolar» de los años cincuenta del pasado siglo, solventada por medio de la Ley del Pacto Escolar de 1959, cuyo contenido se incorporó a la Constitución de Bélgica. A tal fin es preciso un diagnóstico como primera condición necesaria y, según sus resultados, un acuerdo sobre los problemas importantes y sobre las políticas a corto y medio plazo a sostener las reformas necesarias. Los principios derivados de ese triple acuerdo –diagnóstico, problemas, soluciones políticas– podrían incorporarse a la reforma constitucional del artículo 27 para reforzar el sistema de garantía de los derechos de libertad e igualdad que contiene. El texto incluye una selección de obras del autor que dan cuenta de la valía intelectual y de la brillante trayectoria académica de una personalidad ejemplar.

JUAN LUIS RUBIO MAYORAL