

# REFLEXIONES EN TORNO A LA OBLIGATORIEDAD DE LA ENSEÑANZA

María José REBOLLO ESPINOSA  
Universidad de Sevilla

La educación obligatoria es un logro de las sociedades democráticas: protege los derechos de la infancia, favorece su desarrollo, prepara para la incorporación a la posterior dinámica laboral, promueve la igualdad de oportunidades... Al menos, así lo parece en general, esos son algunos de los fines que se plantea el sistema al imponerla como parte de un optimista proyecto humanizador que apuesta por el progreso de individuos y naciones. Es un mecanismo que caracteriza a las sociedades modernas, hasta el punto de haberse llegado a “naturalizar” o, como dice J. Gimeno Sacristán, a convertirse en un “rasgo antropológico” de las mismas, en una de sus representaciones colectivas o imágenes cognitivas compartidas<sup>1</sup>.

En nuestro país, sin embargo, donde la última reforma educativa lleva ya varios años de andadura, se sigue discutiendo bastante sobre la obligatoriedad de la enseñanza, y es bueno que el debate continúe abierto. Es un tema que ha trascendido los ámbitos estrictamente pedagógicos y los foros del debate parlamentario para hacerse opinión pública. En la televisión, en los periódicos se reflejan, por un lado, casos como el de las famosas hermanas ajedrecistas de no sé qué país del Este que casi se precian de no haber asistido nunca a la escuela, o el del niño andaluz para el que sus padres prefieren una educación muy a distancia, a través de Internet, sin compañeros ni profesores presenciales, casos que contravienen la norma de escolarización obligatoria que en nuestro sistema educativo prácticamente se da por incuestionable<sup>2</sup>. Por otro lado, los medios de comunicación se hacen igualmente eco de las repetidas quejas emanadas de un considerable sector del profesorado de nuestra tan traída y llevada Educación Secundaria Obligatoria: indisciplina y desmotivación en el alumnado adolescente, disminución de los niveles de calidad de enseñanza, desconcierto en cuanto a los métodos de evaluación y promoción, etc., problemas todos relacionados precisamente con la O, la sigla de la obligatoriedad.

Mi intención es simplemente plantear en voz alta mis propios interrogantes sobre un tema de actualidad, y mi formación me insta a utilizar el instrumento de la historia para analizarlo. Abriré una serie de preguntas y ofreceré algunos datos provenientes del pasado para contribuir a la reflexión en torno a la obligatoriedad de la enseñanza, para ir elaborando una especie de balance de ventajas e inconvenientes acerca de una condición que define

<sup>1</sup> Cf. Gimeno Sacristán, J. (2000): *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*. Madrid, Morata, cap. III.

<sup>2</sup> La “objección escolar”, por motivos religiosos, ideológicos, pedagógicos o académicos afecta a más de millón y medio de niños y niñas en EE.UU. y a unos trescientos mil en Europa. Afrontando acusaciones de ilegalidad, el movimiento de “educación en casa” ha conseguido en varios países la modificación de las leyes correspondientes, además de éxitos constatables (la universidad de Harvard, por ejemplo, da admisión preferente a estudiantes que han seguido este sistema, por su capacidad demostrada de autoaprendizaje y autodisciplina)

a la educación en los sistemas educativos europeos, pero cuya tardanza histórica<sup>3</sup> y malestar que produce en ocasiones parece sugerir la necesidad de pensar sobre ella.

Parto como premisa, desde luego, de reconocer la enorme importancia de la educación para el desenvolvimiento del ser humano. Pienso que la educación es una institución social esencial, aquella que justamente nos humaniza, nos civiliza, nos inscribe en una cultura en un grupo de personas, potenciando y desarrollando dos de nuestras características más distintivas como especie: la educabilidad y la educatividad. Sin embargo, lo que genera disensiones y conflictos es la filosofía latente y la puesta en práctica (sobre todo la extensión de la obligatoriedad de la educación).

Lo que en el fondo voy a criticar es la habitual identificación que se viene haciendo entre educación y escolarización, porque creo que, en gran medida, es la culpable de la mayoría de los malentendidos y discusiones acerca de esta problemática. Ambos conceptos suelen intercambiarse cuando no significan lo mismo. El término “educación obligatoria” es más amplio e incluye al segundo, pero no implica necesariamente la institucionalización de la enseñanza. E, al contrario, la “escolarización obligatoria” se entiende como la etapa que formalmente establece un Estado para la enseñanza institucionalizada de sus generaciones más jóvenes. Por encima de este matiz diferenciador, en las sociedades desarrolladas contemporáneas pocas veces se cuestiona la necesidad de escolarización formal. Los países europeos han adoptado este principio (con más o menos realidad y efectividad) ya desde el siglo XIX, y los que están aún en vías de desarrollo aspiran a él como un logro. De hecho -tal como lo analiza la Red Europea de Información en Educación (EURYDICE)- “para la mayoría de los países de la U.E. y de I.A.E.L.C./E.E.E., educación obligatoria es sinónimo de escolaridad obligatoria, salvo para Dinamarca, Austria, Finlandia, el Reino Unido, Noruega y Bélgica, donde la educación puede ser proporcionada por los padres sin la necesidad de que los niños acudan a la escuela”<sup>4</sup>.

La escolarización obligatoria de los menores (y cada vez incluimos en esta categoría personas con más años), aunque durante siglos no haya sido así, ha llegado para nosotros a convertirse en una costumbre indispensable para el buen funcionamiento de los modelos socio-políticos vigentes, tanto, que ha conseguido sortear con bastante eficacia los embates críticos más esforzados. “El paso adelante de modernización progresista que representa la escolaridad obligatoria -resume claramente J. Gimeno- se ha ido imponiendo paulatinamente no sin resistencias, tanto por parte de los sectores conservadores (quienes han visto en la cultura del pueblo un peligro que les haría perder sus privilegios), como por las clases populares ya que la escolaridad privaba a los padres del salario infantil. Aún hoy, pese a que la escolarización es apreciada generalmente como un progreso, parece ser un fenómeno contradictorio: algunos la ven como una imposición disciplinante, otros la aprecian, fundamentalmente como “capital humano” necesario para la productividad económica, otros la valoran como la fuente del saber redentor de la ignorancia y de la irracionalidad”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> En el Preámbulo de nuestra L.O.D.E. (ley reguladora del derecho a la educación de 3 de julio de 1985) se hace así referencia a esta tardanza:

“Por las insuficiencias de su desarrollo político, en diversas épocas, el Estado hizo dejación de sus responsabilidades en este ámbito, abandonándolas en manos de particulares o de instituciones privadas, en aras del llamado principio de subsidiariedad. Así, hasta tiempos recientes, la educación fue más privilegio de pocos que derecho de todos (B.O.E. 159, 4/7/85, p. 21015)

<sup>4</sup> EURYDICE (1997): *Una década de reformas en la educación obligatoria de la Unión Europea (1984-1994)* Bruselas, p. 17.

<sup>5</sup> Gimeno Sacristán, J.: *op. cit.*, p.17.

Por diferentes motivos, la escuela, un mecanismo de socialización que hasta hace cosa de un siglo estaba restringido a las élites, que había sido pensado para unos pocos, se ha extendido y se ha aplicado en masa. La escolaridad convencional -dice A. Moncada- “se ha enhebrado perfectamente en el tejido de la sociedad contemporánea [...] las personas, desde cada vez más pronto hasta cada vez más tarde, debemos estar alejadas de la vida real, encerradas en esos grandes almacenes de niños y adolescentes que se llaman escuelas”<sup>6</sup>. La obligatoriedad delimita, pues, un “espacio protegido”, aunque no se sabe muy bien si se protege a los niños de los peligros del mundo o si se protege al mundo de los “peligros” que puedan ocasionar esos niños fuera de la escuela.

Puede que al trastocarse las pretensiones originarias de la escolarización, sin modificarse sustancialmente su organización y sus cometidos, comenzaran sus fallos. Ni los docentes ni los estudiantes parecen estar contentos, y ello es más notable especialmente en los últimos cursos de la enseñanza obligatoria. Quizá el aspecto más polémico de la reciente reforma del sistema educativo español -sigo, de momento, haciendo referencia a aquello que nos toca más de cerca- haya sido el de haber prolongado la comprehensividad hasta los 16 años<sup>7</sup>. España sigue, en este sentido, la tendencia constante que existe a prolongar la duración de la escolaridad obligatoria, asentada sobre el supuesto de base de que la asistencia a lo largo de un mayor número de años a la escuela es un bien en sí mismo, porque la sociedad confía en el valor de la educación como factor de promoción individual y colectivo y la riqueza de un país se cifra en el nivel de educación de sus ciudadanos. Pero, por otro lado, la prolongación de la escolaridad obligatoria es, asimismo, un medio para retrasar la entrada de los jóvenes en un mercado laboral escaso y cada vez se hace más cuesta arriba conseguir para esta clientela involuntaria una educación de calidad: “cuanto más se alarga su duración, más cambia su naturaleza y puede agriarse el pretendido éxito de los reformadores ilustrados”<sup>8</sup>.

A raíz de los problemas generados hoy por la obligatoriedad de la enseñanza surgen diferentes preguntas: ¿hasta qué punto debe el Estado implicarse en la educación?, ¿no presupone dicha intervención una postura paternalista?, ¿no atenta contra la libertad de los individuos?, ¿qué significa realmente la obligatoriedad?, ¿cómo y cuándo se originó de forma explícita?, ¿a quiénes afectó?, ¿para qué sirve?, ¿es tan imprescindible como parece?, ¿se puede lograr la universalización efectiva de la educación respetando en justo equilibrio los principios de igualdad y diversidad?, ¿qué es lo obligatorio: estar escolarizado o recibir una educación?, ¿se está “obligado” a estar escolarizado y a recibir una educación o se tiene el “derecho” de estar escolarizado y de recibir una educación?

La política es el elemento que subyace bajo estos interrogantes. La política es la “forma de organizar la convivencia caracterizada por compatibilizar libertad y poder” y de esa difícil tensión es de lo que depende el menor o mayor acatamiento y acertado desarrollo de la obligatoriedad de la enseñanza. Los seres humanos vivimos en comunidades organizadas

<sup>6</sup> Moncada, A. (1983): *Más allá de la educación*. Madrid, Tecnos, p. 15.

<sup>7</sup> R. Feito Alonso destaca algunas de las consecuencias de este cambio: “la situación es distinta y los antiguos profesores de bachillerato se ven obligados a bregar también con los alumnos menos académicos. Todo ello en un contexto en el que el primer nivel de educación secundaria, a diferencia de lo que ocurría hasta ahora, es obligatorio, lo que dificulta la función selectiva de la escuela [...] salen perdiendo los alumnos destacados de antes”... (*Los retos de la escolaridad obligatoria*. Barcelona, Ariel, 2000, p. 99) Una conclusión y un tono general que ya da qué pensar.

<sup>8</sup> Así lo observó hace unos años la Red Europea de Información en Educación. *op. cit.*, p. 19.

<sup>9</sup> De este modo la define A.-C. Pereira Menaut (1993): *Política y educación*. Pamplona, EUNSA, p. 30.

políticamente (*polis*) que se forman, como ya aseverara Aristóteles, no solamente para vivir sino “para atender a una vida buena”<sup>10</sup>, haciendo a sus miembros partícipes de la felicidad de la libertad de escoger su propia vida. El vivir bien, la felicidad que el Estado instituye entre los ciudadanos lleva implícito el factor educación: “educarse es hacerse mejor y más feliz sentencia circularmente la *Enciclopedia*. La política educativa se hace desde los aparatos del Estado, que resulta legitimado porque es fuerza, violencia legítima, porque su finalidad “no es otra que la de impedir que cualquier ciudadano caiga por debajo de un nivel de vida decente”<sup>11</sup>. Los diferentes tipos de poderes estatales (absolutismos, liberalismos) engendran políticas educativas distintas, más o menos intervencionistas, pero en ningún caso se preocupan totalmente de lo educativo<sup>12</sup>. El poder político justifica su dominio sobre la educación apelando a su carácter de agente de bienestar individual y colectivo, de ahí que hay evolucionado desde una actitud de ignorancia o inhibición ante la instrucción de la población a otra de intervención para gestionarla y dirigirla: a medida que la educación se hace pública se entiende que tiene que ser tutelada por los poderes públicos. Cuando el Estado absolutista dieciochesco, máxima fuerza, instancia de autoridad y poder, promotor del progreso por supuesto, educador por excelencia, se quebró, la educación no prescindió del Estado: el Estado liberal tomó en sus manos la tarea de asegurar a todos los ciudadanos la libertad de enseñanza y el derecho a la educación (hecho que no implica su obligatoriedad)

Para los idealistas (Platón, los Ilustrados<sup>13</sup>, Gramsci y sus seguidores ...) los problemas políticos no son en el fondo más que problemas científicos y pedagógicos y el único progreso político real es la difusión de la cultura; mientras que, para los que podríamos calificar de realistas (Aristóteles, Locke ...), la política tiene una entidad propia, aun admitiendo la importancia de la educación<sup>14</sup>. La educación aparece, pues, como uno de los medios más válidos

<sup>10</sup> Aristóteles: *Política*, libro I, capítulo 1, en *Obras*. Madrid, Aguilar, 1973, p. 1412.

<sup>11</sup> Rawls, J.: *Teoría de la justicia*, citado por Fullat, O. (1994): *Política de la Educación. Politeya-Paideia*. Barcelona, CEAC, p. 108.

<sup>12</sup> Una sintética e interesante presentación de los distintos modelos públicos de política educativa, con sus esquemas de funcionamiento y carencias, la encontramos en Gimeno Sacristán, J.: “La enseñanza y educación públicas. Los retos de responder a la obligación de la igualdad, respetar la diversidad y ofrecer calidad”, en AA.VV. (2001): *Los retos de la enseñanza pública*. Madrid, Akal, pp. 26-40.

<sup>13</sup> Léanse como muestra, estos optimistas y emblemáticos fragmentos de Jovellanos y Cabarrús al respecto: “...creo que una nación que se ilustra puede hacer grandes reformas sin sangre” (Jovellanos: “Carta al cónsul inglés Harding”, en *Obras*, vol. II. Madrid, Biblioteca de Autores españoles, 1952-1963, p. 366) “¿Quién no ve que el progreso mismo de la instrucción conducirá algún día, primero las naciones ilustradas de Europa, y al fin las de toda la Tierra, a una confederación general, cuyo objeto sea mantener a cada una en el goce de las ventajas que debió al Cielo, y conservar entre todas una paz inviolable y perpetua, y reprimir, no con ejércitos ni cañones, sino con el impulso de su voz, que será más fuerte y terrible que ellos, al pueblo temerario que se atreva a turbar el sosiego y la dicha del género humano? ...” (Jovellanos: *Memoria sobre educación pública en Obras, op. cit.*, vol. I, p. 255)

“Si se instruyese una generación entera, ¿no llegaría la época en que los gobiernos serían justos y consecuentes: porque serían ilustrados?” (Cabarrús, F. de: *Carta sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública*. Vitoria, 1808, p. 79)

<sup>14</sup> Una nota discordante la emiten los defensores más radicales de los movimientos de desescolarización, como por ejemplo I. Illich que, exacerbando la crítica descalifica a la educación como superchería, como algo peligroso contra natura:

“Hoy -dice en los años setenta-, en una época de ilustración evanescente, el hombre se confía a la adquisición de algo llamado *educación*. [...] Subrepticamente, nuestra sociedad ha convertido la educación en un proceso que fabrica capitalistas del conocimiento. Su valor se define en términos de las horas de instrucción que alguien ha comprado con los fondos públicos [...] Hoy la fe en la educación se ha convertido en una religión mundial [...] La creencia alquimista de que la educación puede transformar a los hombres [...] se ha hecho universal e incuestionable, y encima es tenida por tradicional [...] Su dogma fundamental: un proceso llamado *educación* puede aumentar el valor del ser humano; resulta en la creación de capital humano, llevará a todos los hombres a una vida mejor” (*En América Latina ¿para qué sirve la escuela?*. Buenos Aires, Búsqueda, 1974, pp. 36-37)

que se le presentan al poder para conseguir su legitimación puesto que se trata de una correa de transmisión de ideologías.

Por eso mismo, es lógico que la educación quede controlada por la política. Parafraseando de nuevo a Aristóteles, es obvio que el régimen resulta perjudicado si su legislador no se preocupa principalmente de la educación de los jóvenes: “Es claro que la educación debe ser regulada por la legislación y que concierne a la ciudad”<sup>15</sup>, lo cual no significa necesariamente que estemos hablando de una educación estatalizada<sup>16</sup>. Como dibujando un movimiento pendular o una suerte de transacción mercantil, un provechoso toma y daca, al final se constata que el Estado en cualquiera de sus modalidades se preocupa por la educación, la planifica y acaba haciéndola obligatoria buscando sus propios beneficios<sup>17</sup> y adaptándose a las circunstancias: “Como resulta más cómodo imperar sobre ignorantes que encima de concedores -sintetiza O. Fullat-, el poder de suyo no promueve la educación. No lo hará hasta que las exigencias históricas se lo exijan para continuar con su destino de imperio. Cuando esto sucede, entonces controla directa o indirectamente los procesos del saber”<sup>18</sup>. De esta forma contribuye a poner orden y conservarlo, a transmitir normas, a encauzar el desarrollo social, labor que incumbe al gobierno radicalmente<sup>19</sup>.

Veamos ahora un poco más detenidamente el proceso histórico de implantación de la obligatoriedad de la enseñanza. Los primeros documentos legislativos en los que se recoge la condición que debatimos datan del siglo XVII y proceden de países protestantes en los cuales sabemos que, a consecuencia de la Reforma luterana, la participación del Estado en materia educativa fue mucho más temprana. En concreto, en 1619, en Weimar, se publicó una Orden según la cual la enseñanza debía ser obligatoria para los niños de entre 6 y 11 años. En 1642, una Ordenanza mucho más completa, tanto que para algunos autores puede ser considerada como la primera ley que rigió un sistema general de instrucción pública, fue dictada en la ciudad de Gotha y en ella se destacaba la necesidad de la obligatoriedad. Y en 1651 una nueva Orden, esta vez en Braunschweig, insiste igualmente en la obligatoriedad de la enseñanza. Estos fueron los inicios, al menos sobre el papel, ya que, los propósitos gubernativos prácticamente no pudieron hacerse realidad hasta el final de la Guerra de los Treinta años, o incluso bastante más allá de la firma de la paz de Westfalia.

El siglo XVIII enmarca el desarrollo de una educación estatal pública, propia de las monarquías absolutas y del despotismo ilustrado, una educación subordinada a los fines del

<sup>15</sup> Aristóteles, *op. cit.*, pp. 149-150.

<sup>16</sup> Para Napoleón, estaba claro que sí lo era, al menos eso atestiguan estas palabras suyas: “Enseñar es una función del Estado, ya que ella es una necesidad de la sociedad. En consecuencia, las escuelas deben ser establecimientos estatales y no establecimientos en el Estado. Ellas dependen del Estado y no tienen más medio que él; existen por él y para él. Ellas obtienen de él su derecho a la existencia y su sustancia; ellas deben recibir de él su función y su ley” (citado por Archer, M. (1979): *Social Origins of Educational Systems*. London, Sage Publications, p. 201) No se olvide, sin embargo que, paradójicamente, en el momento en que Napoleón matizaba de esta manera el asunto, la enseñanza primaria francesa había vuelto en gran medida a instituciones religiosas (Cf. Ossenbach, G. (1999): Introducción a Gómez Rodríguez de Castro, F. et al.: *Génesis de los sistemas educativos nacionales*. Madrid, UNED, p. 14)

<sup>17</sup> Deduce Gil de Zárate:

“He aquí, pues, legitimada la intervención del gobierno en la enseñanza; he aquí por qué razón, lejos de abandonarla a la inexperiencia, al capricho, tal vez a los errores y malas pasiones de los padres, tiene el Estado que vigilarla, dirigirla y encaminarla por el buen sendero; porque el Estado, aún más que las familias, es el que recoge el fruto de la educación, el que está principalmente interesado en ella” (*De la instrucción pública en España*. Madrid, Imprenta del Colegio de Sordomudos, 1855, p. 157)

<sup>18</sup> Fullat, O.: *op. cit.*, p. 124.

<sup>19</sup> Etimológicamente la palabra Gobierno procede del verbo *Kybernao* que significa conducir una nave, dirigirla con el timón.

Estado con vistas a formar súbditos dóciles, buenos soldados y funcionarios idóneos. I  
 intervención del Estado en materia educativa es creciente, en particular en Prusia, modelo  
 estos momentos de la política europea. Federico Guillermo I y Federico II reconocieron  
 educación como una función del Estado. Federico Guillermo, decreta en 1717, por prime  
 vez en un gran Estado, la obligación escolar (incluso, aunque más espaciadamente, duran  
 las vacaciones de verano, para repasar lo aprendido a lo largo del curso), bajo riguroso ca  
 tigo para los padres que incumplan el precepto<sup>20</sup>. Más tarde, en 1763, Federico II, el Grand  
 dicta el Reglamento general nacional escolar, en el que se impone la obligación escolar pa  
 todos los niños de 5 a 13 ó 14 años. Y el artículo 43 del Código general civil prusiano c  
 1794, publicado ya durante el reinado posterior de Federico Guillermo II, añade a la cuestió  
 un texto curioso por su argumentación lógica, orientada en un sentido opuesto al habitua  
 “todo habitante que no pueda o no quiera dar en la casa a sus hijos la instrucción necesar  
 está obligado a enviarlos a la escuela desde la edad de 5 años”<sup>21</sup>.

Pero, a finales del siglo da comienzo también, esta vez en Francia, una educación naciona  
 destinada a la formación de ciudadanos, una educación para la libertad y no para la obedie  
 cia, con un carácter cívico y patriótico, no intelectual e instrumental, una educación que s  
 exigirá como un derecho y no se cumplirá tan sólo como un deber impuesto<sup>22</sup>. A partir fund  
 mentalmente de la Revolución Francesa -hito para tantas otras cosas- se plantean y discute  
 la mayoría de las cuestiones presentes en la política educativa y en la pedagogía posteriore  
 la instrucción pública se comienza a planificar orgánicamente, y se proclaman los principio  
 educativos de la universalidad, la gratuidad, el laicismo y, el que nos incumbe más, la oblig  
 toriedad. Sin embargo, este último principio no se establece de entrada, sino que los proyec  
 tos educativos revolucionarios denotan titubeos y opiniones encontradas al respecto.

A la Asamblea Constituyente (1789-1791) presentaron sendos proyectos de reforma edu  
 cativa Mirabeau y Talleyrand. Los dos creen que la Asamblea tiene mucho que ver con l  
 elaboración de un Plan nacional de educación al servicio del ciudadano. Ambos piden l  
 extensión de la instrucción para todos, pero no exigen ni la obligatoriedad ni la gratuidad  
 de la enseñanza. Talleyrand, en un alarde de liberalismo y para no dejar margen a la duda  
 propone literalmente: “Hacia los 7 años un niño podrá ser admitido a las escuelas primaria  
 Decimos admitido para alejar toda idea de coacción. La nación ofrece el gran beneficio de l  
 instrucción, pero no lo impone a nadie...”<sup>23</sup>.

Conviene empezar a hacer aquí una advertencia en el sentido de que la obligatoriedad, y i  
 siquiera la necesidad de instrucción, afectan en la misma medida a la población femenina, n  
 reconocida como sujeto social ni con derecho al estatuto de ciudadanía. Las niñas tardarán ba  
 tante en entrar dentro del concepto de instrucción universal: para nosotras, durante mucho tien

<sup>20</sup> El Estado vigilaba de cerca la aplicación de la ley. En el ducado de Oldemburg, que dependía de la corona danesa los pastores locales llevaban registros de “visitas a domicilio” que la autoridad obligaba a realizar dos veces al año al menos, y en ellos se consignaba, por ejemplo, la presencia de libros en los hogares o la asiduidad con que niños y niñas concurrían a la escuela (Cf. Hoock-Demarle, M.C.: “Leer y escribir en Alemania”, en Duby, G. y Perrot, M (1993): *Historia de las mujeres. Siglo XIX*, vol. 4. Madrid, Taurus, p. 161)

<sup>21</sup> Citado por Timberghien, G.: *op. cit.*, p. 66.

<sup>22</sup> O. Fullat explica resumidamente esta dualidad al describir cómo desde la Revolución Francesa: “en las paideias atlánticas van a luchar, como muchos siglos antes en nuestras raíces griegas, dos tendencias educativas estatales: la que quiere que la educación sea un servicio del Estado al derecho individual del perfeccionamiento, y la que quiere que la educación sea el molde donde se troquele el ejemplar perfecto y seriado del individuo al servicio del Estado” (*op. cit.*, p. 31)

<sup>23</sup> Citado por O. Negrín en la Introducción a su edición de Condorcet: *Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, p. 15.

po, se recomendará, si acaso, la educación doméstica o privada y, si se trata de una enseñanza escolarizada, se mantendrán diferencias frente a los varones en cuanto a su extensión y, sobre todo, en cuanto a sus contenidos. Para Mirabeau, por ejemplo, la parte escolar de la educación femenina se reduce a los elementos básicos y a su aspecto práctico o utilitario, pero se dejaba en manos de la iniciativa privada. Talleyrand es partidario de que la educación, bien común, ha de darse a ambos sexos, pero, en su proyecto se indica que las niñas se retirarán de la escuela a los 8 años para que continúen su formación en casa con sus madres y padres.

En la Asamblea Legislativa (1791-1793) la educación nacional llega a su cima teórica con el proyecto de Condorcet. En este caso, la gratuidad de la enseñanza no llevaba aparejada ni la universalidad ni tampoco la obligatoriedad, puesto que su liberalismo le impedía cualquier intrusión política en la determinación de los fines educativos. Condorcet -para quien la instrucción del pueblo constituye el nervio de su concepción social y política al contribuir al logro de la igualdad social y civil de hecho tras haberse conquistado la igualdad política-, como buen gestor que es, se muestra ante todo realista al declarar esto: "...nuestro primer cuidado debe ser el de hacer la educación, de un lado, tan igual y universal, y de otro, tan completa como lo permitan las circunstancias"<sup>24</sup>; o esto otro: "La instrucción debe ser universal, es decir, extenderse a todos los ciudadanos. Debe repartirse con toda la igualdad que permitan los límites necesarios de los gastos, la distribución de los hombres sobre el territorio y el tiempo más o menos largo que los niños puedan consagrarle"<sup>25</sup>.

Y en la Convención (1792-1795), destacan a los efectos que nos atañen el proyecto de Lakanal, que incrementa el intervencionismo estatal y el de Lepelletier que, acentuándolo aún más, con ecos cuasiespartanos y con tintes marcadamente igualitaristas y utópicos, en su primer artículo dice que "todos los niños serán educados a cargo de la República, desde la edad de 5 años hasta los 12 para los niños, y desde los 5 hasta los 11 para las niñas", y en el tercero advierte: "Siendo la educación nacional una deuda de la República para con todos, todos los niños tiene derecho a recibirla, y los padres no podrán sustraerse a la obligación de hacerles gozar de esa ventaja"<sup>26</sup>.

En España, bajo el reinado de Carlos III, que se deja asesorar por sus ministros ilustrados, por R.C. de 12 de julio de 1781 también se establece de forma indirecta la obligación de la enseñanza, fijando penas para padres y autoridades responsables de la escolarización que no cumplieran con su cometido.

Al emprenderse en el siglo XIX el proceso de industrialización, se mezclan motivos económicos, éticos y políticos para potenciar la intervención del Estado en la educación, y es entonces cuando realmente la cuestión de la obligatoriedad pasa a un primer plano, puesto que su declaración es una fórmula explícita de intervencionismo. Hemos visto ya que entre los pensadores ilustrados hubo importantes desacuerdos acerca de la necesidad de escolarizar a toda la población y puede comprobarse asimismo que tampoco el inicial capitalismo decimonónico precisó de la institucionalización obligatoria de la enseñanza. Sin embargo -como bien señala R. Feito- "tras las primeras crisis económicas generadoras de excedente de mano de obra (especialmente juvenil) se empezó a pensar en la conveniencia de recluir a

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>26</sup> Plan d'Education de Michel Lepelletier ... (1793), trad. al castellano de F. Gómez Rodríguez de Castro para la edición de *Génesis de los sistemas educativos nacionales*, op. cit., p. 45.

los jóvenes en las escuelas”<sup>27</sup>. A mitad de este siglo del que proceden los grandes sistemas nacionales de educación y las grandes leyes de instrucción pública -tarde, si pensamos que esas alturas muchos países habían conseguido altos índices de alfabetización y de extensión de la enseñanza elemental- la educación obligatoria ya se defiende en casi toda Europa, centrada en la escuela primaria y, por tanto, de corta duración. Para las mujeres la implantación de la escolarización obligatoria supondrá una conquista añadida: el reconocimiento legal de su salida al espacio público.

En Francia habrá que esperar hasta el último tercio del siglo -Imperio napoleónico, Restauración y fracaso de la Revolución de 1848 por medio- para que las reformas de Jules Ferry (leyes de 1880 y 1883) reorganicen la enseñanza estableciendo su característica escuela laica, gratuita y obligatoria. En Alemania, personajes de la talla de von Stein, Fichte o Humboldt reconstruyen también el edificio público destruido por la invasión de Napoleón, dándole con el tiempo un nuevo sentido humanista, liberal y nacional y, al finalizar el XIX, su sistema educativo alcanza una gran eficiencia didáctica y administrativa: es allí donde se cumple con mayor rigor la obligación escolar y donde más bajo es el índice de analfabetismo.

En España durante este siglo la escuela obligatoria se mostrará como el instrumento propiciado por el pagador de la moral burguesa para “tutelar, moralizar y convertir a las clases populares y honrados productores y sumisas domésticas”<sup>28</sup>. La instrucción pública aparece como un punto programático fundamental en la Constitución de 1812 (se le dedica el Título IX en exclusiva), pero ni en dicho texto ni en el conocido Informe Quintana (1813), que lo desarrolla, se hace referencia explícita a la obligatoriedad, sino que se refleja un espíritu muy similar al del Proyecto de Condorcet (en el que en gran medida se inspira Quintana), proclamando el principio de universalidad y el de libertad o las ideas de uniformidad y gratuidad de la enseñanza pública en tanto las permitan los límites reales existentes. En el Informe Quintana las mujeres quedan sencillamente excluidas de las disposiciones

A grandes rasgos, la legislación educativa española entre 1833 y 1868 es típica de una pragmática y elitista burguesía moderada y sólo con la ley Moyano de 1857, nuestra primera ley de instrucción pública, se declara obligatoria la enseñanza primaria, de los 6 a los 9 años, aunque se permite que se adquiera también en el hogar además de en las escuelas. En este texto legal: que se impone la creación de escuelas tanto para niños como para niñas, es decir, se abre la posibilidad formal de una enseñanza sin distinción de sexos. Pero -tal como oportunamente precisó C. Flecha- “un ambiente social poco propicio, la persistente escasez de medios económicos, la pasividad de las autoridades locales que debían aplicar las disposiciones, el poco y ambiguo interés de las familias al no ver la utilidad inmediata que reportaba la asistencia a la escuela y la ausencia de transformaciones económicas generalizadas que exigieran una mano de obra instruida, frenaron en gran medida la puesta en práctica de lo legislado y los índices de escolar

<sup>27</sup> Feito Alonso, R.: *op. cit.*, p. 14.

<sup>28</sup> Son palabras de P. Ballarín, al igual que estas otras, que exponen claramente los objetivos perseguidos por la obligatoriedad en el contexto español decimonónico:

“Se pretende generalizar e imponer una educación a las clases populares a través de la lengua nacional que facilite la inculcación de valores: el castellano, un sistema común de pesas y medidas para desarrollar el mercado nacional; el sistema métrico decimal y la idea de patria y unidad política acompañadas de las de desarrollo de toda una serie de hábitos: limpieza, regularidad, compostura, obediencia, diligencia, respeto a la autoridad, amor al trabajo y espíritu de ahorro” (“La construcción de un modelo educativo de *utilidad doméstica*”, e DUBY, G. (dir.): *Historia de las mujeres. Siglo XIX*. vol. 4, p. 599)

zación y de asistencia allí donde las escuelas existían”<sup>29</sup>. De nuevo habría que esperar al menos hasta después de la Revolución de 1868 para entrever algunas mejoras puntuales de la mano de los krauso-institucionistas que, desde luego, no tenían todas las de ganar para convencer a la opinión pública de la necesidad de instrucción femenina cuando todavía pesaban demasiado posturas tradicionales como, por ejemplo, la de T.E. Barrau que sostenía tajantemente que: “la escuela primaria de niños es el beneficio de los resultados de la civilización; la escuela primaria de niñas es la prueba de una de sus miserias”<sup>30</sup>.

El siglo XX, a pesar de las acerbas críticas marxistas, que parecen ver en la escuela solamente un mecanismo de reproducción social de desigualdades, y venciendo también los golpes de las propuestas desescolarizadoras de Illich, Reimer, Holt o Goodman entre otros, prácticamente da por sentado el principio de una escolaridad obligatoria que, paso a paso va incluyendo al sector femenino como alumnado también, a medida que se avanza primero hacia la escuela mixta -en ello estamos aún- y luego hacia una verdadera coeducación. Este sistema llega a convertirse en la “espinas dorsal de la política interior contemporánea”<sup>31</sup>, generalizándose frente a sus enemigos y entendiéndose fundamentalmente como una forma de resolver los permanentes conflictos del sistema productivo. La escolaridad se experimenta como un servicio público encaminado al bienestar social, como una nota esencial de la ciudad contemporánea. Es un rito de paso hacia la edad adulta y una credencial de ingreso en el mundo laboral y lo que se procura es conseguir una progresiva ampliación de este principio: la enseñanza secundaria obligatoria hasta los 16 años se empieza a alcanzar después de la IIª Guerra Mundial, y mucho más recientemente, con la L.O.G.S.E., en España<sup>32</sup>.

Sus fines, en los distintos sistemas educativos europeos, son básicamente los mismos y, dada la estabilidad de dichos fines, son escasos los cambios observados últimamente en ellos. El propósito general es “proporcionar a todos los ciudadanos la base de conocimientos, destrezas y actitudes que les permita integrarse laboral y socialmente en la comunidad en la que viven”<sup>33</sup>, propósito que puede concretarse, o a partir del cual pueden derivarse los siguientes:

- a) el logro de una auténtica igualdad de oportunidades
- b) la promoción de la estabilidad y, a la vez, del cambio social
- c) la preparación de los niños y niñas para el ocio, el trabajo, la familia y la comunidad
- d) la motivación para seguir aprendiendo e integrarse en un mundo cambiante
- e) el bienestar de los niños durante su escolarización<sup>34</sup>.

Creo que, con todo lo dicho hasta aquí, he ido respondiendo a la mayoría de las preguntas que planteaba inicialmente acerca del significado, orígenes, sujetos implicados e intenciones amparadas bajo el concepto de obligatoriedad de la educación. Voy a ir, pues, concluyendo. Pienso que,

<sup>29</sup> Flecha García, C. (1997): *Las mujeres en la legislación educativa española*. Sevilla, G.I.H.U.S., p. 21.

<sup>30</sup> Barrau, T.E. (1860): *Influjo de la Familia en la educación o teoría de la educación pública y privada*. Barcelona, Plus Ultra, p. 154.

<sup>31</sup> Es la gráfica imagen empleada por A. Moncada: *op. cit.*, p. 22.

<sup>32</sup> La Ley General de Educación de 1970 estableció la obligatoriedad y gratuidad de una educación básica unificada, concebida como servicio público, cuya provisión era responsabilidad del Estado prioritariamente. Y la L.O.D.E., del 85, se reafirmó en ello.

<sup>33</sup> EURYDICE: *op. cit.*, p. 13.

<sup>34</sup> Cf. *Ibidem*, pp. 13-16. Complementariamente J. Gimeno opina que estos objetivos podrían agruparse en cinco grandes apartados: a) la fundamentación de la democracia, b) el estímulo al desarrollo de la personalidad del sujeto, c) la difusión e incremento del conocimiento y de la cultura en general, d) la inserción de los sujetos en el mundo y e) la custodia de los más jóvenes, supliendo en esta misión a la familia (*La educación obligatoria...*, *op. cit.*, pp. 21-31)

inserto en el engranaje del gobierno de la educación, el principio de obligatoriedad es razonable si es bien entendido. Ha sido una conquista necesaria y, simultáneamente, un instrumento para conseguir la extensión de la cultura en sociedades cada vez más complejas y exigentes en cuanto a la preparación académica, espiritual y profesional de sus miembros, contribuyendo, de este modo a potenciar la igualdad de oportunidades para suavizar desigualdades económicas, sociales y escolares. Pero su implantación, su institucionalización, puede verse empañada por ciertos peligrosos efectos secundarios o consecuencias no deseadas entre los que destacamos:

- a) El que la institución escolar dé prioridad a sus papeles no educativos. Autores como P. Goodman han denunciado que, en sus primeros niveles, las escuelas actúan fundamentalmente como servicios de guardería infantil y, en los grados medio y superior se convierten en “auxiliar de la policía al proporcionar agentes y campos de concentración subvencionados en el presupuesto bajo el epígrafe de Departamento de Educación”<sup>35</sup>. Por contra, al entenderse y tornarse en niñeras y remedios universales van perdiendo las mejores virtudes académicas y socializadoras que, por naturaleza, poseen.
- b) El que la escuela acabe constituyendo una pérdida de tiempo. Personas que han permanecido un mínimo de diez años en el sistema educativo no pueden salir siendo analfabetos funcionales. La escuela tiene que ser realmente un espacio de aprendizaje. El paso por ella no puede ser un simple trámite impuesto e inútil, no puede marcarse como meta el expedir certificados que se irán devaluando, sino que debe resultar gratificante. Tiene que lograr inducir en las personas que la frecuentan el gusto por aprender y facilitarles los recursos imprescindibles para que sepan hacerlo por sí mismas.
- c) El que la obligatoriedad se haga a costa de bajar los niveles de la calidad de la educación para así alcanzar a un mayor número de individuos.
- d) El que la enseñanza primaria y la secundaria obligatoria se enfoquen sólo como estadios propedéuticos, con lo que se pierde de vista que el objetivo de dichos niveles es terminal e insí: formar personas que sean capaces de relacionarse provechosamente con los demás y desenvolverse con soltura en su entorno, analizándolo críticamente y comprendiéndolo.
- e) El que se utilice la “reclusión escolar” o la privación de libertad de los adolescentes para poder aliviar las dificultades de un sistema económico y político defectuoso, con la excusa de protegerlos frente a la explotación de padres o patronos o de suministrarles la formación cívica necesaria para un electorado democrático.
- f) Y la creencia de que la escuela es el único medio de educación, creencia que ha convertido el principio de obligatoriedad en una especie de “superstición de masas apoyada en la concesión anual de algunos billones”<sup>36</sup>.

La cuestión de la obligatoriedad de la enseñanza se aclara cuando la educación -y el aspecto instructivo que lleva implícito- se entiende como un deber moral y como uno de los derechos humanos<sup>37</sup> y cuando se acepta que, en consecuencia, su salvaguarda y desarrollo

<sup>35</sup> Goodman, P.: *La des-educación obligatoria*. Barcelona, Fontanella, 1976, p. 24.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>37</sup> En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (10/12/1948) se recoge literalmente como tal: “El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará educación que favorezca su cultura general y le permita en condiciones de igualdad de oportunidades desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil a la sociedad” (Texto incluido en Garrido, E.I. y Montes, S.: *Textos sobre política y educación* Valencia, Promolibro, 1987, p. 35)

tienen que ser competencia del Estado, que lo reconocerá y protegerá arbitrando incluso penas que garanticen su ejecución<sup>38</sup>, puesto que es carácter del derecho la condición de ser exigible<sup>39</sup>. Al derecho a la instrucción por parte del niño y la niña y a la obligación legal de satisfacer esta necesidad por parte de sus progenitores, se añade la supervisión por parte del Estado, sin olvidar tampoco que éste tiene que respetar igualmente la libertad para la elección de métodos, escuelas, profesorado, etc., ya que, por fortuna, la obligatoriedad no remite a una educación estatalizada y totalitaria, sino a una escolarización multifuncional<sup>40</sup>.

La escuela tiene, por tanto, una virtualidad socializadora limitada y debe reconocérsele exclusivamente el poder que en realidad tiene y hacer explícito el apoyo que deben prestarle las demás instancias copartícipes en los procesos educativos. La educación obligatoria necesita una profunda reflexión en su práctica, medios y fines, un pulido autocrítico y una redefinición. Los peligros que hoy la acechan no se refieren tanto a su existencia y cobertura, sino a la pérdida de su sentido emancipador para todos los que concurren a ella. Porque la obligatoriedad significa no conformarse con abrir la escuela a todas las personas, sino obligarse a hacer reales las oportunidades que promete ese derecho: su disfrute en condiciones de igualdad, el respeto a las diferencias no discriminadoras y su capacidad para la distribución de la cultura.

Como bien advierte F. Delgado: ...“si disminuyen los tiempos cada vez más acusadamente, si los espacios no son los adecuados, si los medios se reducen, si la pedagogía no es comprensiva, si se limitan los contenidos a unos mínimos, si la organización es deficiente en el tiempo obligatorio y si las funciones no se clarifican, la educación obligatoria quedará reducida a un compromiso de mínimos, para el Estado y para las familias”<sup>41</sup>. Pero además y en definitiva, si no queremos, que la obligatoriedad se convierta en una trampa universal, si no queremos que el Estado ejerza con más fuerza su cometido de ideólogo, controlador o policía (*policy*) que su legítima función de organizador y optimizador de la convivencia social, la política (*politics*), entonces habrá que insistir en su aspecto esencial de derecho exigible y empeñarse en evitar los mencionados peligros hacia los que frecuentemente deriva su implantación.

<sup>38</sup> El Código Penal español vigente sanciona con penas de arresto mayor y multa de 100.000 a 500.000 pesetas a quien dejare de cumplir los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad, la tutela o el matrimonio (Cap. III, Art. 487); deberes que quedan especificados en el Código Civil (Tit. VII, cap. 1º, art. 154), y entre los que se destacan, en un mismo apartado, aquéllos que el padre y la madre tienen de velar por sus hijos, tenerlos en su compañía, alimentarlos educarlos y procurarles una formación integral. Sin embargo no se hace explícita la obligatoriedad de la escolarización.

<sup>39</sup> Cf. el interesante análisis monográfico que a fines del XIX y dentro de la tónica krausista realizó el belga G. Timberghien (1874): *La enseñanza obligatoria*. Madrid, (trad. de H. Giner)

<sup>40</sup> Con una sencilla metáfora, P.J. Varela puntualiza la diferencia:

...”creemos que sólo un deplorable error, un mal entendido liberalismo y un desconocimiento de los derechos del menor y de las conveniencias de la sociedad pueden rechazar el principio de la instrucción obligatoria [...] Nadie niega al Estado la facultad de obligar a los padres y tutores a dar al niño el alimento necesario para el desarrollo de su parte física. ¿Cómo, entonces, puede negársele la facultad de obligarlos igualmente a que les den, o al menos no les priven, del alimento intelectual que necesitan para el desarrollo de su ser espiritual? No quisiere decir esto, sin embargo, que el Estado puede imponer al padre la clase de alimento, físico o intelectual, que debe dar al niño; no: lo que puede y debe exigir es que lo nutra convenientemente, en su doble naturaleza física y moral” (Varela, P.J. (1919): *La educación del pueblo*. Montevideo, El Siglo Ilustrado, pp. 64-65. Texto recogido por Garrido y Montes: *op. cit.*, pp. 25-26)

<sup>41</sup> Delgado Ruiz, F.: “La escuela pública como agente igualador, o no, en el nuevo escenario social”, en *Los retos de la enseñanza pública*, *op.cit.*, p. 175.