

# **El debate sobre la obligatoriedad en educación: entre política y pedagogía**

## **The debate on compulsory education: between politics and pedagogy**

<https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2025-411-726>

**Enric Prats**

<https://orcid.org/0000-0002-6967-1924>

*Universitat de Barcelona*

**Tania Alonso-Sainz**

<https://orcid.org/0000-0002-2069-9432>

*Universidad Complutense de Madrid*

### **Resumen**

La educación obligatoria es, sin duda, un logro de las sociedades avanzadas. En España, los debates en torno a su ampliación no han contado con la profundidad pedagógica necesaria. Lejos de existir un desacuerdo claro entre las fuerzas políticas, todo apunta a una cierta reticencia a extenderla antes de los seis años y después de los dieciséis, edades establecidas en la legislación vigente desde 1990. Además, y en consonancia con los países vecinos que han comenzado a aplicar esta ampliación, en España no se ha llevado a cabo un proceso riguroso de revisión debido a la polarización política, que ha imposibilitado encontrar una estrategia adecuada en materia de acuerdos. Este artículo es de naturaleza teórica. En primer lugar, revisa algunas consideraciones éticas y jurídicas sobre la responsabilidad del Estado respecto a la escolarización obligatoria, para posteriormente proponer trasladar el debate al terreno pedagógico. Para ello, se sugieren algunas funciones en este ámbito y se presentan propuestas finales.

Palabras clave: escolarización, educación obligatoria, ideología, política, democracia, polarización, pactos

### **Abstract**

Compulsory education is unquestionably an achievement of advanced societies. In Spain, debates around extending it have not had the required pedagogical depth. Far from there being disagreement between political forces, everything would suggest a certain reluctance to extend it before the age of six and after the age of sixteen, the ages established in the legislation in force since 1990. Moreover, in line with neighbouring countries, which have started to implement this extension, no rigorous process of review has been undertaken in Spain due to political polarisation, which has made it impossible to find the appropriate strategy for this matter in terms of pacts. This article is theoretical in nature. It first reviews some ethical and legal considerations concerning the state's responsibility regarding compulsory schooling, then goes on to propose moving the debate towards the pedagogical terrain, for which some functions in this regard are suggested and some final proposals are made.

**Keywords:** schooling, compulsory education, ideology, politics, democracy, polarisation, pacts

## **Introducción**

La educación obligatoria ha sido un logro incuestionable de las sociedades avanzadas (Rebollo Espinosa, 2009). Desde hace dos siglos, y especialmente en el siglo XX, el siglo de la educación obligatoria (Garrouste, 2010), su expansión ha sido constante, alcanzando una cobertura de diez años, entre los seis y los dieciséis, en la mayoría de países de nuestro entorno, con ejemplos que van más allá de esta franja, como Portugal y Holanda, entre otros.

La necesidad social de la educación obligatoria va más allá de toda duda ética, desde el momento en que el ejercicio democrático de la ciudadanía, la inserción satisfactoria en el mercado laboral e incluso el desarrollo integral de toda persona vendrían definidos por un nivel óptimo de educación. En esos tres terrenos, convivencia democrática, desarrollo profesional y proyecto personal, queda justificada la exigencia, colectiva y particular, de ir más allá de una educación «natural», la que vendría dada por el ambiente familiar, aunque la mayoría de sociedades haya «naturalizado», por normalizado, la educación obligatoria como parte de su identidad (Gimeno Sacristán, 2005).

Además, la protección de la infancia y la adolescencia se presenta como argumento central de una escolarización universal y obligatoria

temprana (Comunidad de Madrid, 2023) y razones de todo tipo sostienen su extensión hasta el límite de la mayoría de edad. Así, por ejemplo, se relaciona el bajo nivel de rendimiento escolar en la etapa secundaria a un acceso tardío a la educación formal y se vincula la fidelización a la escuela, y la consiguiente reducción del abandono escolar temprano, con la prolongación de la obligatoriedad a los 18 años (Consejo Escolar del Estado, 2015), un argumento instrumental que también avalan algunos autores (López Rupérez & García García, 2023). En ambos casos, la extensión de la educación antes de los 4 años y después de los 16 se ofrece como solución a situaciones dispares, incluso más años de educación obligatoria se relaciona con prevención en términos de salud y reducción de la mortalidad (Albouy & Lequien, 2009; Avendano, 2020).

Sin embargo, ese período idóneo de obligatoriedad no es ajena a las fluctuaciones sociales y a las dinámicas culturales relacionadas con la delimitación de la minoría y la mayoría de edad. En este sentido, los límites de carácter sociológico, psicológico o moral sobre lo que se entiende que deba ser la mayoría de edad repercuten en este debate. Cabe recordar, por ejemplo, la edad mínima de responsabilidad penal según los delitos, que en España se da a los 14 años, la misma edad para obtener el DNI o dejar de visitar al pediatra; los 16 para obtener el permiso de conducir; la obligatoriedad, por parte de menores sea cual sea la edad, de declarar a la hacienda pública los ingresos de actividades artísticas, deportivas o de entretenimiento (*tiktokers, influencers*); los 17 para ingresar en una congregación según el derecho canónico, o el matrimonio católico, distinto para hombres (16 años) y mujeres (14 años). Todos estos listones son argumentados como la edad donde se alcanza un cierto uso de razón para tomar decisiones. Para añadir más confusión al debate, si por adultez se entiende cierto grado de madurez cognitiva, los especialistas no se ponen de acuerdo en su frontera.

La condición de obligatoriedad exige una contrapartida de los poderes públicos que aseguren la calidad y el ejercicio de esa actividad, y establezcan los requisitos que regirán la educación en su formato escolar, tanto en contenido y condiciones materiales de su concreción, como en capacitación de los profesionales que se dediquen a ello. La aparente desconfianza en el Estado y las administraciones públicas, y el desprestigio generalizado hacia

la clase política, generan al mismo tiempo una pérdida de interés hacia la educación básica y no se termina de comprender la necesidad de retener en circuitos cerrados sin itinerarios opcionales a adolescentes hasta edades más avanzadas, algo que desmontaría los principios de una educación comprensiva.

En suma, los factores que pueden incidir en el debate acerca de la edad óptima o necesaria para establecer el inicio y el final de la educación obligatoria, además del grado de institucionalización formal que eso conlleva, se van ampliando según la perspectiva que se adopte. En otras palabras, el concepto de “educación obligatoria” encapsula una realidad poliédrica cuyo esclarecimiento exige tomar un punto de vista, como el que se adopta en este artículo, que no puede ser más que reflexivo, de corte teórico y propositivo, que pueda contribuir a la ampliación teórica y conceptual acerca de lo que deba ser la educación obligatoria. Este artículo escapa, por lo tanto, de una postura única a defender, ya que se limita a una exposición de las paradojas de la obligatoriedad, en tanto que elementos a tener en cuenta para tomar decisiones en torno a una eventual modificación de las edades que ello implica. La propuesta que aquí se recoge parte de una visión pedagógica de este asunto, la cual pretende ser política, aunque no partidista, para mantener así la educación lejos de injerencias interesadas.

La tesis que se defenderá en este artículo es que la obligatoriedad de la educación cumple una función incontrovertible que interpela al Estado acerca de su responsabilidad como árbitro de los bienes colectivos; unos bienes, en forma de derechos, que deben servir de trampolín para el ejercicio de otros derechos y para el cumplimiento de sus obligaciones, y al mismo tiempo, para desarrollar una ciudadanía plena.

El artículo parte de un estado de la cuestión somero sobre la responsabilidad ética y política del Estado en relación con la educación, y se recuerda cómo la ideología funciona a modo de herramienta legitimadora y, a la postre, como artefacto que proporciona seguridad a sus defensores. Se incide, en un segundo momento, en las estrategias políticas que sustentan las posibilidades de llegar a acuerdos en educación, asumiendo que negar la presencia de lo ideológico en la educación, en pos de una neutralidad mal entendida, presenta más riesgos que oportunidades. Para la tercera parte de este artículo se ensaya un marco pedagógico de funciones que sustentan la

extensión de la educación obligatoria y se analiza brevemente el recorrido de la obligatoriedad en España a tenor de las funciones planteadas. El artículo se cierra con unas conclusiones de carácter pedagógico acerca del debate sobre la necesidad o conveniencia de ampliar la educación obligatoria más allá de sus límites actuales, siguiendo la senda de algunos países del entorno.

## 1. El estado de la cuestión: la tensión jurídica y ética sobre la escolaridad obligatoria

A pesar del consenso generalizado que pueda haber sobre el deber u obligación de alcanzar un cierto grado de educación, no está del todo aclarado, en términos jurídicos, el vínculo de esa obligatoriedad con el rol del Estado y el de las familias. La historia de la filosofía de la educación recoge testimonios que alertan acerca de primar uno u otro de ambos ejes: entre el clásico modelo espartano, en el que las familias cedían todo el poder al Estado desde edades tempranas, hasta el modelo rousseauiano, donde el Estado, en nombre de la sociedad, no tiene razones de peso para poner sus bríos en la educación de los niños.

En el debate acerca del concepto de “educación obligatoria”, Gaviria alerta de un mal de fondo que proviene de la confusión terminológica, con efectos de orden conceptual, contenida en la misma *Declaración Universal de Derechos Humanos* y que se ha reflejado en numerosos textos constitucionales, como la Carta Magna española de 1978 (Gaviria, 2022). El texto en versión inglesa del artículo 26.1 de la *Declaración* reduce a sinónimos “educación” y “escolarización”, dando por entendido que la educación viene a ser a la vez un derecho y una obligación; en cambio, en su versión en español, se establece la condición de derecho que debe tener la “educación” para todas las personas y restringe esa obligación a la “instrucción elemental y fundamental”. Lo mismo ocurre en la versión en francés, donde también se distingue entre “éducation” como derecho y “enseignement élémentaire” como obligación.

Más allá de las consideraciones de carácter lingüístico, conviene observar cómo en estas lenguas y culturas pedagógicas se produce una clara distinción entre una idea amplia de educación, siguiendo el apartado

26.2 de la *Declaración*, en tanto que aspiración a un pleno desarrollo de la personalidad humana, y un significado algo más limitado para la práctica real del acto educativo que se llega a institucionalizar en la escuela de manera casi universal, como bien señala Gaviria, a partir del siglo XIX. En otras palabras, educación e instrucción o escolarización serían “dos conjuntos superpuestos”, una falsa sinonimia que genera confusión y tensiones de todo orden, puesto que no toda educación se lleva a cabo en una institución escolar y, según este autor, no todo lo que se realiza en una escuela puede considerarse educativo (Gaviria, 2022, p. 655), aunque la escolarización se haya establecido como el proveedor principal de la instrucción elemental o educación elemental, según la lengua.

Siendo una disputa entre derechos y obligaciones, entre el derecho del menor a recibir una educación de calidad y la obligación de los poderes públicos a proporcionar ese servicio, se intercalan aquí apreciaciones nada gratuitas sobre el sujeto de ese derecho, si el menor o la familia, y sobre el responsable de esa obligación, tanto si se piensa en el conjunto de la sociedad o bien en los entes administrativos de distinto nivel que existen en el mapa institucional de los Estados modernos: desde el gobierno central a las comunidades autónomas o entidades federales, alcanzando a condados o diputaciones provinciales, consejos comarcales y ayuntamientos. El abanico de agentes es amplio, puesto que, como no podría ser de otra manera, en este debate intervienen consideraciones ideológicas y se polarizan posiciones partidistas, ornamentadas con los argumentos ético-morales y jurídicos más variados. Todo ello suele dejar al margen demasiado a menudo las cuestiones estrictas de orden pedagógico, que se retomarán más adelante.

En el fondo del debate se percibe, por lo tanto, una sospecha de legitimidad por parte de esos poderes públicos para ejercer el rol de garante del derecho a la educación, más allá de proporcionar y facilitar los recursos humanos y materiales necesarios para que se lleve a cabo. Se desconfía del Estado y, por extensión, de los profesionales al cargo de la educación. Lo que se defiende desde el lado de los poderes públicos es que el derecho del menor no puede ser socavado con una educación restrictiva, sea en casa o en conexión digital en línea con escuelas de otros países, como suele ejercerse en el *homeschooling*, como acreditan numerosas sentencias judiciales al respecto.

Lo que se discute, de hecho, es la razón misma de los poderes públicos y, por tanto, del Estado.

No es este el lugar para debatir acerca de la legalidad o la oportunidad pedagógica de la educación en casa, una fórmula que no tiene una fórmula única en cuanto a su concreción, como tampoco una legislación uniforme en el marco internacional. Sin embargo, los fundamentos de sus defensores y detractores son pertinentes para el debate sobre la obligatoriedad. El encaje jurídico varía de un país a otro: desde el liberalismo más ortodoxo, como en Estados Unidos o Australia, que lo admite sin complejos, al comunitarismo-estatal más radical, con el ejemplo de la prohibición que rige en Alemania, pasando por ambigüedades o inconcreciones que dan lugar a sentencias contradictorias incluso en el mismo país, como en España.

Cuando se asume que el bien superior es aquello que debe quedar garantizado por el Estado, de modo que este se atribuye una responsabilidad ético-política sobre ese derecho, y cuando se comparte algo poco discutible como la necesidad de que cualquier ciudadano deba alcanzar un nivel mínimo de educación, lo que queda para el debate público es el catálogo de derechos que encajan en ese capítulo del bien superior y la concreción pedagógica de cómo deba llevarse a cabo esa instrucción elemental o escolaridad obligatoria en términos organizativos, curriculares y docentes.

Para ello, sería oportuno delimitar los campos semánticos que corresponden a términos como educación mínima o básica, y su relación con la obligatoriedad, además de otros más específicos, como educación comprensiva y currículo común, o instrucción básica o elemental, y en otro orden de cosas, de diferenciación de los roles y funciones de los cuerpos docentes según la etapa educativa donde ejerzan.

En España, la educación básica, según reza la normativa actual, pretende «garantizar la continuidad, coordinación y cohesión entre las dos etapas que la componen y resaltar que su finalidad consiste en universalizar los conocimientos y las competencias que permitan aprender a todos los alumnos y alumnas a aprender a lo largo de la vida y faciliten su plena participación social y laboral.» (LOMLOE, preámbulo). Esas etapas que la componen, como es conocido, abarcan la educación primaria y la secundaria básica o inferior; esta última diferenciándose de la etapa secundaria superior que corresponde

al bachillerato y a los ciclos formativos, de carácter postobligatorio y, por lo tanto, un grado o estadio más allá de lo que sería la formación básica. Ambas etapas, la primaria y la secundaria básica, conforman también el período de obligatoriedad. Tenemos un ejemplo de coincidencia entre básica y obligatoria, algo que no sucede en otros sistemas educativos, por lo que la razón para hacerlas coincidir no es de carácter técnico-pedagógico, sino de oportunidad política y de capacidad o voluntad económica, por cuanto el final de esa obligatoriedad se estableció, en la LOGSE (1990) en la misma edad que el acceso al mercado laboral. Asimismo, fue una doble razón política y económica la que acompañó la decisión de iniciar la obligatoriedad a los seis años de edad y no antes. Es decir, no hay argumentos pedagógicos de ningún tipo que sostengan la decisión de limitar la obligatoriedad entre los 6 y los 16 años, y quizás se podrían enumerar algunas razones psicopedagógicas, neurológicas y, sobre todo, sociales, para aumentar los márgenes de obligatoriedad por abajo, antes de los 6 años, y por arriba, más allá de los 16.

En este sentido, parece sensato afirmar, además, que el acceso a un nivel superior de educación, ya sea para conseguir habilidades técnicas necesarias en una formación profesional avanzada o para seguir estudios universitarios de cualquier rama, exige demostrar previamente, como condición para su acceso, unos saberes básicos de carácter general que aseguren el logro de un rendimiento óptimo en esos niveles superiores. Esta es la razón que se esgrime para filtrar la entrada a esos estudios, además de organizar la oferta con la demanda.

## 2. Estrategias políticas: consensos y pactos en educación

La educación es política y está cargada de ideología, y por eso mismo se hace atractiva para la dominación y la hegemonía partidista. El debate sobre la escolarización obligatoria no está nada alejado de posiciones ideológicas, como no lo está casi nada en educación (Hernández García 2010). La ideología subyace en toda teoría pedagógica y, sin embargo, sigue siendo un tabú de difícil gestión, de grado más elevado en el marco escolar. Este tabú puede asociarse al voto que muchos profesionales se imponen de manera espontánea,

y que muchas familias pueden llegar a exigir, para evitar temas socialmente controvertidos en el ámbito de una clase, de una asignatura, incluso en una fiesta escolar. Por supuesto, todo ello remite a discrepancias de orden religioso y partidista, fundamentalmente, aunque también se suele extender a otras consideraciones que superan este terreno, como las relacionadas con todo lo que afecta a la identidad de las personas, sea por sexo, raza, cultura u origen geográfico, e incluso cuestiones acerca de aspiraciones colectivas no resueltas, como las de carácter territorial o nacionalista, e incluso las relacionadas con la emergencia climática y las reivindicaciones sociales que no forman parte del consenso global, como el aborto, la legalización de la marihuana o el uso de animales en la investigación científica.

Lo ideológico se aleja de la escuela cuando se tiñe de partidismo. Siendo que la ideología no es más que el conjunto de ideas que sostienen el aparato de valores, principios y creencias a partir del cual se justifican las conductas particulares y de los grupos humanos, Gramsci tuvo la sagacidad de desplazar el concepto de ideología al de hegemonía (Eagleton 2006: 208), asumiendo con ello su uso en clave política de dominación de un grupo sobre otro con todos los medios disponibles. Por supuesto, existen todo tipo de ideas e incluso no todas justificables desde el punto de vista de la convivencia democrática en el marco de los derechos humanos, pero eso no exime, sino que obliga éticamente más al docente, para que tengan su espacio en la escuela mediante debates críticos, con las debidas limitaciones de una pedagogía sensata, como la edad cognitiva de los alumnos, su grado de autonomía moral, la coherencia con el proyecto educativo y otros factores ya destacados por Trilla (Trilla i Bernet, 1992).

El sentido profundo de la plenitud del desarrollo humano, algo a lo que aspiran, al menos en el papel, Estado y familias, y que afecta a sujetos menores de edad, pero no menores en derechos, incluye todo este artefacto ideológico que hemos planteado. Lo contrario, como escribió Gramsci, solo favorece la aparición de monstruos (Gramsci, 1999). Como indica Trilla, la neutralidad en educación no existe, ya que toda actuación docente viene plagada de valores, principios y creencias, lo que legitima su actuación y le proporciona autoridad pedagógica (Trilla i Bernet, 1992). Por descontado, los excesos en el uso de esta autoridad, por una mal concebida idea del poder,

de su abuso en forma autoritaria, conduce a situaciones donde la solución errónea y menos mala es la inhibición e incluso la prohibición de que el docente exprese su ideología, por activa o por pasiva, en clase y en la escuela.

Sin embargo, la obligatoriedad no ha sido motivo de debate partidista en la política española. En su relato sobre política y educación de los dos últimos siglos en España, Puelles deja a un lado la obligatoriedad como asunto de controversia, un principio que ha sido asumido por gobiernos de distinto color (Puelles Benítez, 1991). La secuencia es conocida: 1812 y 1931, donde las constituciones de corte liberal y republicana, respectivamente, establecen la obligatoriedad de la escuela primaria y, en el caso de la republicana, de seis años de duración; 1970, con la última ley franquista, que incrementa a ocho años el período obligatorio, ahora como educación básica; 1990, una ley socialista que la aumenta a diez años e incluye un primer tramo de educación secundaria.

La escolarización obligatoria ha conseguido, en estos dos últimos siglos, un consenso implícito de casi todo el abanico político acerca de su bondad en términos de progreso social y económico, y al mismo tiempo, y quizás por eso mismo, ha atraído los intereses particulares de cada formación política para ser capitalizada en provecho propio. En la práctica, como demuestra Garrouste, el período de educación formal de la población suele estar muy por encima del período obligatorio. Así, para España, arroja una media de ocho años más de educación que la establecida, incluyendo, por supuesto, la educación pre-primaria y la terciaria (Garrouste, 2010: 102). Sin embargo, las actuales propuestas de extensión, antes de los 6 años y más allá de los 16, no suscitan el mismo consenso. Dejando ahora de lado el coste económico que ello podría significar para las arcas públicas, la dificultad de extender la educación obligatoria más allá de los límites actuales en España sólo puede entenderse como consecuencia de la polarización política de las últimas décadas, derivada de estrategias políticas donde el bien supremo colectivo no suele estar a primera vista.

Si la obligatoriedad escolar necesita de consensos para sostenerse, es lógico que aparezca de inmediato la cuestión de los pactos en educación. El anhelo por un pacto educativo en España ha sido una constante desde la Transición (Novella y Cloquell, 2022; Viñao, 2020). Sin embargo, alcanzar

un acuerdo duradero y efectivo se ha demostrado esquivo. Esto pone de relieve la complejidad inherente a la construcción de consensos en un ámbito tan ideológicamente cargado y con múltiples actores e intereses en juego, como es la educación (Sanz Ponce et al., 2020). Analizar diferentes modos en que se pueden concebir los pactos educativos ayuda a comprender mejor las maneras de afrontar la incomodidad de la parcialidad y la normatividad de la educación y de su versión institucional: el sistema educativo.

Según Sartori (1987) el pacto puede calificarse como: a) *procedimental*, cuando versa sobre las reglas de juego, protocolos de comunicación o fórmulas para evitar conflictos, malentendidos o tensiones; b) *básico*, si se refiere al mínimo de valores o principios comunes a compartir; y c) *de gobierno*, si incluye medidas y políticas específicas, en este caso educativas, a llevar a cabo desde los poderes públicos. Sin embargo, como escribió Puelles, “el consenso no implica la ausencia de conflicto, ni de ideología, ni de políticas diferentes” (Puelles Benítez, 2007: 28), sino todo lo contrario, puesto que con el pacto se reducen las posibilidades de imponer las medidas que a cada parte le convenga. A partir de aquí, se pueden distinguir cuatro formas de concebir los pactos en educación, cada una con sus potencialidades y sus límites: como síntesis ideológica; como renuncia o mercadeo a la baja; como acuerdo de mínimos o de mediocridad; como suma de sensibilidades.

El pacto entendido como síntesis de ideologías toma el ejemplo paradigmático de la Constitución española de 1978, que consiguió integrar los principios de libertad e igualdad en el ámbito de la enseñanza. Este modelo entiende el pacto como un espacio donde distintas ideologías convergen en un proyecto educativo común, aunque la historia reciente demuestra que esta síntesis rara vez se mantiene en el tiempo. La alternancia política ha producido una sucesión de leyes educativas en las que cada partido ha tratado de imprimir su propia visión ideológica. El resultado ha sido una inestabilidad normativa que alimenta la percepción de que la educación es utilizada como arma ideológica y partidista.

Entender el pacto como un juego o mercadeo, incluso como intercambio de favores, implica siempre renuncias de principios centrales de las posiciones respectivas. Se entiende el pacto como un proceso de negociaciones donde cada parte cede en ciertos aspectos para alcanzar un acuerdo global. La

elaboración misma de la Constitución implicó renuncias por parte de las diferentes fuerzas políticas. Sin embargo, la falta de cumplimiento de ciertos acuerdos, como se evidenció en los Pactos de la Moncloa en materia educativa, subraya la fragilidad de este modelo si no existe una voluntad real de llevar a cabo lo pactado. De hecho, Fernández Enguita (2019) aboga por abandonar la idea de un pacto basado en principios compartidos y sugiere “desagregar” el pacto en acuerdos más precisos sobre cada una de las líneas de fractura que atraviesan la educación. Esta perspectiva reconoce que un gran pacto único puede ser quimérico debido a la acumulación de “líneas rojas”, y propone avanzar a través de compromisos específicos, incluso si implica renunciar a objetivos ideales para cada parte. La clave reside en encontrar un “punto de equilibrio” entre cesiones y beneficios, pérdidas y ganancias, donde las distintas maneras de ver la educación puedan coexistir.

La tercera versión plantea el pacto de mínimos como un acuerdo en la mediocridad, que evita los temas más conflictivos y controvertidos, resultando un texto insulto y sin capacidad real de transformación. Pactar solo “lo que nos une” y dejar de lado asuntos como los conciertos, la religión o las lenguas, por citar los clásicos puntos de conflicto, puede evitar el desacuerdo en la mesa de negociación, pero mantiene los problemas subyacentes y frustra las expectativas de quienes buscan una discusión racional acerca de los mismos. Es el caso que relata Puelles sobre el tema de la religión en la Constitución republicana, que hizo saltar por los aires su aplicación en términos reales (Puelles, 1991: 333). Esta cuestión, de alguna manera, vendría a decir que hay cuestiones que están fuera de la lógica racional, que no se puede ni discutir sobre ellos. Los pactos de mínimos pueden tener una apariencia de consenso, pero siendo tan de mínimos dividen a la comunidad educativa, haciéndoles perder la confianza en la discusión democrática en torno a ciertos temas. Asimismo, reducir el pacto a una colección de buenas intenciones sin la concreción necesaria para tener fuerza vinculante puede llevar a debates interminables sobre detalles superficiales sin lograr un impacto significativo. Y eso en el mejor de los casos. En el peor de los casos, el debate se cierra y se utiliza la autonomía para los propios intereses.

Finalmente, el pacto como suma de sensibilidades lanza la posibilidad de un tipo de acuerdo que podría enfocarse, por ejemplo, en la construcción

de un currículum dinámico que incorporase diversas sensibilidades, incluidas las que provienen de la herencia del conocimiento acumulado por la tradición, lo que Chesterton denominaría la “democracia de los muertos” (Chesterton, 1998). Este tipo de pacto supone un debate más centrado en la pedagogía y los saberes que en la política y la burocracia. Implicaría un acuerdo no tanto sobre una ideología fija, sino sobre un proceso continuo de selección y adaptación de los contenidos educativos, reconociendo la escuela como un espacio para “hacer común el conocimiento, procurando que todos los aprendan” (Thoilliez, 2019; Masschelein y Simons, 2014); es decir, que todos se apropien lo más y mejor posible de los bienes culturales. La idea de un “currícululo dinámico” podría relacionarse con la necesidad de evitar imposiciones rígidas por parte de los partidos políticos (Viñao, 2020) y de considerar la “forma” de la escuela más allá de su mera “función”. En definitiva, cabe imaginar un pacto más ambicioso: no como un acuerdo cerrado sobre ideologías, sino como un proceso abierto de construcción de un currículum dinámico. Inspirado en la “democracia de los muertos” de Chesterton, este modelo reconoce que el conocimiento heredado forma parte del bien común y debe ponerse al alcance de todos, pero sin congelarse, sino revisándose constantemente. Este pacto desplazaría el foco de la política partidista a la pedagogía, preguntándose no tanto qué ideología dominará la escuela, sino qué saberes deben hacerse comunes y cómo actualizarlos en cada época. Más que un pacto definitivo, sería un método democrático de revisión crítica continua, en el que la ciudadanía, a través de la escuela, se reapropia del conocimiento compartido.

En el debate acerca de la extensión de la obligatoriedad de la educación, por lo tanto, la política partidista de pactos puede asumir cualquiera de las estrategias planteadas, aunque todas ellas no estén exentas de un substrato ideológico. El acuerdo de empezar la educación obligatoria a los tres años y terminarla a los dieciocho situaría a España a la cabeza de los países del entorno en este ámbito y permitiría reavivar el reconocimiento social y el prestigio de la educación escolar. Sea con un acuerdo de mínimos, que permita aumentar esa obligatoriedad de manera progresiva en un plazo determinado de años, sea con un pacto de mercadeo, que favorezca su consecuencia a cambio de otras medidas, incluso como síntesis de posiciones alejadas, que desconfían de la potestad del Estado, o como negociación dinámica, que

va tomando posiciones a medida que se toman acuerdos, la extensión de la educación obligatoria irá tomando cuerpo a tenor de lo que dicen razones exógenas, impulsadas por recomendaciones de organismos internacionales o dinámicas económicas y laborales.

### **3. La dimensión pedagógica de la educación obligatoria: cuatro funciones básicas**

Como se ha expuesto, plantear la obligatoriedad escolar únicamente como una medida jurídica, en el sentido de considerarla una imposición respaldada por el Estado, es reducirla a su dimensión más exógena. En realidad, la obligatoriedad es un fenómeno complejo en el que se entrelazan razones políticas, sociales, pedagógicas, culturales e incluso filosóficas. ¿Qué significa reunir a niños y jóvenes durante un largo periodo de sus vidas en una institución legitimada socialmente, varias horas al día y de manera obligatoria? ¿Qué se espera que ocurra en ese espacio-tiempo que no pueda producirse de otro modo?

Responder a estas preguntas obliga a cuestionar la obligatoriedad no como un simple mandato, sino como una condición de posibilidad de la educación moderna. Se intenta, en este apartado, llevar el debate de la extensión de la obligatoriedad al terreno de lo pedagógico, y para ello se proponen cuatro funciones que se complementan y contribuyen a pensar la educación obligatoria en este ámbito: consensual, habilitante, propedéutica y garantista. Ninguna de ellas se basta por sí sola, pero en conjunto nos ofrecen un mapa más claro del papel de la obligatoriedad.

La primera función de la obligatoriedad es de carácter consensual. La escolaridad obligatoria simboliza un acuerdo social básico sobre qué contenidos, experiencias y aprendizajes deben ser compartidos por todos los ciudadanos, más allá de diferencias de clase, religión o ideología, pero también más acá de toda ideología, puesto que ese consenso, mínimo aunque significativo, hunde sus raíces en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), donde se afirma que “toda persona tiene derecho a la educación” y que esta debe ser “gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental”, lo cual legitima a priori su condición de

fundamento pedagógico. Este consenso tiene, al menos, tres consecuencias: *integradora*, puesto que garantiza que todos los niños y niñas accedan a un bagaje común de conocimientos y destrezas; *democrática*, ya que reconoce que no puede haber ciudadanía sin un nivel básico de instrucción compartida, y *pluralista*, que funciona a modo de espacio común y compartido durante un dilatado período donde se confrontan y negocian distintas visiones del mundo, pero sin que ninguna de ellas monopolice la educación. Por supuesto, este consenso nunca es neutro ni definitivo. Lo que se entiende por “básico” cambia con el tiempo y depende de las sensibilidades culturales e ideológicas de cada época. La obligatoriedad, en este sentido, no deja de ser un campo de tensiones: fija un mínimo común, pero también abre la puerta a disputas sobre qué incluir en él.

La segunda función es habilitante. La obligatoriedad escolar no solo transmite conocimientos presentes, sino que prepara a los menores para el ejercicio de derechos futuros. Siguiendo la sugerente formulación de Gaviria (2022), podríamos hablar de la educación como un “derecho de autonomía anticipatoria”: un derecho actual que habilita al niño para que en el futuro pueda ser una persona autónoma, con capacidad de decidir, participar y contribuir a la sociedad. Ahora bien, esta función genera una tensión evidente: por un lado, reconocemos el derecho del menor; por otro, obligamos al menor a ejercer ese derecho, sin que pueda elegir no hacerlo. La educación obligatoria no admite opción.

El argumento clásico en defensa de esta tensión es que la educación no es un derecho cualquiera, sino uno que hace posibles otros derechos: el derecho a participar políticamente, a acceder a un trabajo digno, a expresarse con libertad, etc. Pero, como también advierte Gaviria (2022), este razonamiento puede instrumentalizar la educación, reduciéndola a un medio para alcanzar fines sociales. Desde esta perspectiva, la educación perdería su “valor intrínseco” (ídem, p. 671) y se convertiría en un simple requisito para alcanzar otros bienes. La función habilitante, entonces, debe ser matizada: la obligatoriedad no puede entenderse solo como una forma de “preparar para”, sino como una manera de reconocer el derecho del niño en su presente, como sujeto en formación pero ya portador de dignidad y autonomía.

La tercera función es la propedéutica, término que alude al carácter

preparatorio y anticipador de la escolaridad obligatoria. La obligatoriedad garantiza un espacio-tiempo común, dentro del cual se hacen posibles los procesos educativos: el currículo, los aprendizajes académicos, las experiencias de socialización, los encuentros intergeneracionales, la transmisión cultural. Sin esa estructura mínima de obligatoriedad, sería imposible asegurar que todos los sujetos tengan acceso a estas oportunidades. Podemos pensarla como una antesala necesaria. No es un fin en sí misma, pero sin ella no podría desplegarse el proceso educativo. La escuela obligatoria crea las condiciones para que se produzca el encuentro entre el alumno, el docente y el conocimiento. Sin embargo, como hemos visto en apartados anteriores, ningún medio es neutral. La propia medida de la obligatoriedad encierra ya una intención axiológica: no solo asegura condiciones materiales, sino que también expresa una apuesta por un modelo de ciudadano y de sociedad, un ciudadano que ha de aprender la libertad de ser libre (Arendt, 2018), y que tiene el deber moral de ser inteligente (Luri, 2018), lo cual refuerza la noción de una educación obligatoria lo más extensa posible. Por eso, la función propedéutica siempre está cargada de un significado ético y político, además de una postura antropológica concreta que dice que es mejor estar formado que no estarlo.

Finalmente, la obligatoriedad cumple una función garantista, en tanto que obliga a los poderes públicos a asegurar efectivamente el derecho a la educación. Esta función tiene una larga tradición histórica, y recuerda e interpela a los poderes públicos para que aseguren el cumplimiento de un deber: la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación en los tiempos modernos (desde la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 y la *Constitución Española* de 1978) y de la institucionalización de la educación desde mucho antes, al menos desde la Constitución de 1812 si nos situamos en la Edad Contemporánea, vinculada con la génesis de los sistemas educativos de enseñanza, como recuerda Gabriela Ossenbach (2002).

Si bien una parte de la discusión sobre la libertad en la educación se concentró en temas como la legitimidad de la obligatoriedad de la enseñanza o de la indoctrinación política a través de la escuela, los conflictos más persistentes a lo largo del siglo XIX tuvieron que ver con los derechos de la Iglesia y las órdenes religiosas para impartir enseñanza (libertad de creación

de instituciones de enseñanza) o con las pretensiones de la Iglesia de velar por la ortodoxia religiosa en las escuelas públicas (libertad de cátedra), sobre todo en aquellos países en los que no se produjo una drástica separación entre Iglesia y Estado (p. 33)

Repasando el caso de España, se observa la concreción de esas cuatro funciones mencionadas. La obligatoriedad de la educación en España hunde sus orígenes en las Cortes de Cádiz, influidas por la Ilustración y la Revolución Francesa, donde los artículos 366 y 367 refieren la “obligatoriedad de establecer escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la monarquía”. Es decir, hay un mandato constitucional garantista que implica la universalización de la instrucción primaria y su extensión a toda la población sin distinción. Así vemos la esperanza o confianza que se deposita en la instrucción pública como instrumento de renovación y reforma de carácter colectivo y de regeneración humana en clave individual, mediante su ejercicio efectivo, sobre todo de la alfabetización. No será hasta la Ley Moyano en 1857 cuando se establecerá por primera vez la obligatoriedad de la primera enseñanza para todos los españoles de 6 a 9 años. Con la Constitución de la República Española de 1931 se establece en el artículo 48 que “la enseñanza primaria será gratuita y obligatoria”, en un marco de laicidad y de ideales basados en la solidaridad humana. El franquismo, con la Ley de Enseñanza Primaria de 1945, mantiene en el Capítulo III del Título Primero la obligatoriedad y gratuitad, aunque la separación de sexos. Los objetivos de enseñanza primaria eran fundamentalmente la formación en educación religiosa, en espíritu nacional y lengua nacional. Este capítulo de la génesis del nacionalcatolicismo ha dejado en la memoria histórica de la España contemporánea un recuerdo de la obligatoriedad, y del papel del Estado en ella, como arma política para injerencias ideológicas en el peor sentido de la palabra: como ámbito de adoctrinamiento masivo de la nación mediante las leyes educativas, el currículum y los manuales escolares permitidos y difundidos. La memoria de esta instrumentalización todavía pesa, puesto que se identifica la obligatoriedad con ese riesgo de adoctrinamiento político. Pero reducirla a eso sería injusto: la función garantista es, sobre todo, un recordatorio permanente de que el derecho a la educación no es solo un ideal, sino una responsabilidad concreta del Estado.

Sin embargo, este riesgo, unido al descrédito actual de las instituciones democráticas en general, y de la escuela en particular, no es un buen caldo de cultivo para pensar la obligatoriedad sin que sea percibida como arma de injerencia de intereses partidistas en la ciudadanía infantil y joven.

Por eso, lo que es crucial es renovar, esto es, volver a hacer presente, el sentido original de la escuela (Thoilliez, 2019), no tanto como aquella herramienta social institucionalizada del siglo XIX, que sirvió para la construcción de los Estados-nación, sino como la escuela de la Antigua Grecia, algo que nos recuerda el sentido tradicional y clásico de convertir los saberes y conocimientos en bienes comunes de la ciudadanía libre e igual. Solo bajo este prisma podemos tener un debate pedagógico, y no solo político, económico o burocrático, sobre la obligatoriedad. A este respecto, decían Masschelein y Simons (2014, p. 12):

Muchos de los alegatos contra la escuela están motivados por un antiquísimo temor (e incluso por el odio) a una de sus características más radicales pero que la definen esencialmente: que la escuela ofrece «tiempo libre», que transforma los conocimientos y las destrezas en «bienes comunes», y, por lo tanto, que tiene el potencial para proporcionar cada cual, independientemente de sus antecedentes, de su aptitud o de su talento natural, el tiempo y el espacio para abandonar su entorno conocido, para alzarse sobre sí mismo y para renovar el mundo (para cambiarlo de un modo impredecible).

La obligatoriedad, como medida legislativa para un principio político democrático, tendrá que tener presente, por tanto, tres principios de la escuela como institución que concreta el ideal emancipador y liberador del conocimiento para todos en la democracia (Biesta, 2020): (1) la *socialización*, entendida como la posibilidad de que los sujetos aprenden a reconocerse y vivir en democracia, participando de sus instituciones y mecanismos con una personalidad formada; (2) la *subjetivación*, que permite el viaje personal de apropiación de los conocimientos y saberes que despliegan el pleno desarrollo de cada personalidad humana, y (3) la *capacitación*, que forma y orienta la formación a la concreción de un servicio en la sociedad a través del trabajo. Estos tres principios, junto con las cuatro funciones apuntadas,

dibujan un escenario pedagógico e ideológico al mismo tiempo que refuerza la obligatoriedad de la educación y, si cabe, su extensión desde la primera infancia hasta la mayoría de edad.

## Conclusiones: educación es política (no partidista)

A partir de los argumentos esgrimidos a lo largo del texto, se formulan cinco conclusiones para devolver el debate de la obligatoriedad a la pedagogía:

1. La obligatoriedad educativa se presenta como la herramienta fundamental para asegurar la igualdad de oportunidades en la democracia y mantener la naturaleza de la escuela como institución clave para la vida democrática. El sistema educativo en lo único que no puede ser plural es en aquello que permite que exista. Así como Charles Taylor (1991) explica que lo único que no cabe en democracia es aquello que atenta contra la democracia, lo único que no cabe en la escuela es aquello que pone en peligro la naturaleza de la escuela; y aquello que no cabe en el pacto del sistema educativo, es aquello que pone en peligro la escuela como artefacto privilegiado de la democracia.
2. Si bien la obligatoriedad es una condición necesaria, no es suficiente para garantizar plenamente los principios de socialización, subjetivación y capacitación de la escuela moderna, como así lo apuntaba el Consejo Económico y Social en su Memoria de 2023, vinculando la elevada incidencia de fracaso escolar con la persistencia de dificultades de acceso a la etapa no obligatoria del primer ciclo de Educación Infantil.
3. El miedo a la injerencia ideológica en la educación está vinculado al mandato de la Constitución de promover el pleno desarrollo de la personalidad; siendo la plenitud humana un asunto de difíciles consensos. No retirarnos del debate, detectar las ideologías menos obvias y subrepticias, y mantener la postura crítica de qué aleja y qué acerca al pleno desarrollo de la personalidad humana pueden, por un lado, ser antídotos al vaciamiento de lenguaje denso en la educación y, por otro, a la pérdida del empeño por las ideas pedagógicas que

mejor sirvan al bien (y al ser humano) común.

4. La persistente ausencia de pactos educativos realmente estables revela que la educación es, ante todo, un problema moral, pedagógico y político, más que únicamente de gestión o eficacia administrativa. La educación encarna valores, principios y fines sobre el modelo de sociedad y de ciudadano que se desea formar, lo que implica decisiones de carácter ético sobre igualdad, justicia y derechos. En un entorno de polarización y crispación, ese anhelo se vuelve realmente inalcanzable, pero no resta fuerza en tanto que reto pedagógico de sociedades democráticas.
5. El Estado debe arbitrar aquellos elementos que garantizan la función universal de la escuela, siendo imprescindible que los poderes públicos cuenten con la comunidad educativa implicada en la educación obligatoria. Sin esta convicción por parte de los poderes públicos y sin un debate pedagógico en consonancia, la obligatoriedad de la educación se reduce a una función instrumental subsidiaria de otros derechos y pierde su fuerza como derecho básico, lo que la aleja de cualquier posibilidad de reafirmar su prestigio social.

En definitiva, los debates sobre la obligatoriedad serán devueltos a la pedagogía si se permite que participen de un modo vinculante y no ceremonial a los agentes implicados en el crecimiento de los niños y jóvenes en edad de escolarización obligatoria, que experimentan en el día a día que esta cuestión atraviesa profundas cuestiones morales, éticas y pedagógicas.

## Referencias

- Arendt, H. (2018). *La libertad de ser libres*. Taurus
- Bernabé, D. (2018). La trampa de la diversidad. Akal.
- Biesta, G. (2020). Risking Ourselves in Education: Qualification, Socialization, and Subjectification Revisited. *Educational Theory*, 70, 1, 89-104 <https://doi.org/10.1111/edth.12411>
- Chesterton, G. K. (1998). *Ortodoxia*. Porrúa.
- Comunidad de Madrid (2023) *Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos,*

- Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid*, BOCM, 73, de 27/03/2023.
- Consejo Económico y Social. (2023). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2023*. Madrid: Consejo Económico y Social de España.
- Consejo Escolar del Estado (2015). *Informe 2015 sobre el estado del sistema educativo*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Eagleton, T. (2006). *La estética como ideología* (R. del Castillo & G. Cano, Trad.). Trotta.
- Fernández Enguita, M. (2019). Del pacto quimérico a compromisos razonables. *ICE, Revista De Economía*, (910). <https://doi.org/10.32796/ice.2019.910.6921>
- Frigo, A. V. (2020). El pacto educativo desde la Constitución de 1978: una historia interminable. *Crónica. Revista de Pedagogía y Psicopedagogía*, 5, 27-39.
- Garrouste, C. (2010). *100 Years of Educational Reforms in Europe: A contextual database*. European Commission; Joint Research; Centre Institute for the Protection and Security of the Citizen. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/31853/>
- Gaviria, J.-L. (2022). Education: A Compulsory Right? A Fundamental Tension within a Fundamental Right. *British Journal of Educational Studies*, 70(6), 653-675. <https://doi.org/10.1080/00071005.2021.2024136>
- Gimeno Sacristán, J. (2005). *La educación obligatoria: Su sentido educativo y social*. Morata.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel* (A. M. Palos, Trad.). BUAP.
- Hernández García, J. 2010. Ideología, educación y políticas educativas. *Revista Española de Pedagogía* 245:133-50.
- López Rupérez, F., & García García, I. (2023). *El abandono educativo temprano en España y la extensión de la enseñanza obligatoria hasta los 18 años. Argumentos y evidencias para una propuesta de intervención*. Funcas.
- Lorente, M. (2018). Historia de los pactos educativos en España. *Cuadernos de Pedagogía*, 488, 55-60.
- Luri, G. (2018). *El deber moral de ser inteligente: Conferencias y artículos sobre la educación y la vida*. Plataforma Editorial.

- Masschelein, J., & Simons, M. (2014). *Defensa de la escuela. Una cuestión pública*. Miño y Dávila
- Novella García, C., & Cloquell Lozano, A. (2022). Falta de consenso e inestabilidad educativa en España. *Revista Complutense de Educación*, 33(3), 521-529. <https://dx.doi.org/10.5209/rced.74525>
- Ossenbach, G. (2002). Génesis de los sistemas educativos nacionales en el mundo occidental. En Alejandro Tiana Ferrer, Gabriela Ossenbach Sauter y Florentino Sanz Fernández (Coords.). *Historia de la Educación (Edad Contemporánea)*. UNED.
- Puelles Benítez, M. de. (1991). *Educación e ideología en la España contemporánea*. Labor.
- Puelles Benítez, M. de. (2007). ¿Pacto de estado?: La educación entre el consenso y el disenso. *Revista de Educacion*, 344, 23-40.
- Rebollo Espinosa, M. J. (2009). Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la enseñanza. *Cuestiones Pedagógicas. Revista de Ciencias de la Educación*, 17. <https://revistascientificas.us.es/index.php/Cuestiones-Pedagogicas/article/view/10087>
- Sanz Ponce, R., González Bertolín, A., & López Lujan, E. (2020). Docentes y pacto educativo: Una cuestión urgente. *Contextos Educativos: Revista de Educación*, 26, 105-120. <https://doi.org/10.18172/con.4399>
- Taylor, Ch. *La ética de la autenticidad*. Paidós
- Thoilliez, B. (2019). Vindicación de la escuela como espacio para el desarrollo de experiencias democráticas: aproximación conceptual a las prácticas morales de reconocimiento y respeto. *Educación XXI*, 22, (1), 295-314. 10.5944/educXXI.21657
- Trilla y Bernet, J. (1992). *El profesor y los valores controvertidos: Neutralidad y beligerancia en la educación*. Paidós.
- Viñao, A. (2020). El pacto educativo desde la Constitución de 1978: una historia interminable. *Crónica de la Pedagogía y Psicopedagogía*, N.º 5, 75-97.